Laying the Foundations of a New On-Reserve Housing Program

Discussion Paper

Indian and Northern Affairs Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada

Canada

Laying the Foundations of a New On-Reserve Housing Program

Discussion Paper

93-02733/

Published under the authority of the
Hon. Tom Siddon, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and
Northern Development,
Ottawa, 1990.

QS-5275-000-BB-A1
Catalogue No. R32-103/1990
ISBN 0-662-57912-7

© Minister of Supply and Services Canada

Acknowledgements

The *Department of Indian Affairs and Northern Development* (DIAND) wishes to thank the *Assembly of First Nations* (AFN), the *Dakota-Ojibway Tribal Council* (DOTC), and the *Federation of Saskatchewan Indian Nations* (FSIN) for their contributions to the development of this paper. The *Department* also thanks the *Treaty 7* (Alberta) and *Fisher River* (Manitoba) First Nations, which provided useful ideas in response to early drafts of this paper.

Contents

	Preface	1
I	Introduction	3
II	Housing Problems and Objectives	5
III	What Needs to be Done	11
IV	Proposed Federal Policy	13
V	Establishment of Indian Control	17
VI	Security of Tenure	19
VII	First Nation/Government Agreements	21
VIII	Allocation of Federal Funds	27
IX	Coordination of Government Programs	35
X	An Estimate of Costs	37
XI	Conclusion	45

Appendices

1.	Description of the Current On-Reserve Housing Program	47
2.	How Bands Might Manage Resources Under a New Program: Four Examples	51
3.	Some Ideas on Implementing a New Housing Policy	67

Preface

This paper shares ideas about how the Government of Canada and Indian people can work together to improve housing on reserves across the country. It is being used in consultations between the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) and representatives of First Nations and their organizations and associations. It is also being used for discussions with other federal government departments that are involved in on-reserve housing programs or related economic, technical or training services.

The paper describes housing problems on reserves, why they occur, and what needs to be done to make housing better. The paper shows that current housing programs are helping in some ways, but are not able to deal fully with all the problems.

The paper recognizes that all Indian people, like other Canadians, should have access to adequate, suitable and affordable housing. It proposes that First Nations and the Government *work together* to achieve this goal, in a *partnership* based on three principles:

- **provision of adequate, suitable and affordable housing for Indian people must be seen as a *shared responsibility* of First Nations and the Government of Canada;**
- **the *authority of First Nations* to assume meaningful control of housing programs for their own peoples must be recognized, affirmed and supported;** and
- **the *commitments and any obligations of the Government of Canada* for assisting with on-reserve housing must be made clear.**

This paper has been prepared for discussion only. The ideas and proposals contained in the paper do not necessarily reflect the policies or positions of the Government of Canada.

The Issue of Indian Housing Entitlements

The Indian organizations involved in preparing this paper (AFN, FSIN and DOTC) have stated that the Government of Canada has special obligations to provide adequate housing to Indian people, *as a right*. They believe that these obligations of the Government of Canada flow from a combination of treaty rights, basic aboriginal rights, and the Constitution.

The Government's commitment to on-reserve housing flows from the responsibilities of the federal government and the Minister under the Constitution. The Government has not recognized any *universal* Indian entitlements to government-financed housing. But the

Preface

Government *does* firmly believe that all Indian people should have access to adequate, suitable and affordable housing. It proposes a policy of providing financial support to First Nations, *at a level comparable to that available to other Canadians with similar housing and financial needs*, to enable them to ensure that their people have housing that meets basic national standards. This means that the Government of Canada would provide money to First Nations, to help ensure that Indian families and communities in need could get appropriate housing without having to pay more than other Canadians with similar needs.

The Government recognizes the right of First Nations to pursue, through appropriate mechanisms, any claims they may have for recognition of housing or related entitlements. It is also agreeable to including, if First Nations so wish, statements of Indian consensus on their entitlements in the planned submission to Cabinet following consultations on this discussion paper. Unless and until any such claims for housing entitlements are pursued and resolved, the Government invites Indian people to participate in consultations on the ideas and questions raised in this discussion paper. This would allow specific and urgent improvements to be made to overcome the limitations of existing housing policies and programs. **PARTICIPATION BY INDIAN PEOPLE IN THESE CONSULTATIONS AND/OR ACCEPTANCE BY INDIAN PEOPLE OF ANY NEW APPROACHES TO HOUSING POLICIES AND PROGRAMS WILL NOT JEOPARDIZE THEIR RIGHTS TO PURSUE THEIR CLAIMS FOR RECOGNITION OF HOUSING ENTITLEMENTS.**

1 Introduction

Purpose

This discussion paper was prepared by the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) as part of a review of on-reserve housing that began in 1988. The paper is being used in consultations with representatives of (Indian) First Nations and their organizations. It is also being used for discussions with key government departments and agencies with programs related to housing. **The object is to identify areas of consensus on options and recommendations that could then be submitted to the federal Cabinet for its consideration in the establishment of new policy and program arrangements for on-reserve housing.**

> **NONE OF THE IDEAS IN THE PAPER ARE FINAL.** Before any new policy or program is decided, the Government is committed to extensive consultations with Indian people and other government agencies. The paper asks many questions that need to be answered before specific proposals can be finalized. **CURRENT DELIVERY ARRANGEMENTS CAN CONTINUE UNTIL THERE IS GENERAL AGREEMENT ON A NEW APPROACH OR NEW PROGRAMS.**

Background

The Assembly of First Nations (AFN), Dakota-Ojibway Tribal Council (DOTC) and Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN) contributed significantly to the review process by providing their own working papers outlining Indian perspectives on housing problems and potential solutions. Throughout the process they also participated in technical workshops, shared insights on housing problems and potential solutions, developed ideas for this discussion paper, and reviewed early drafts.

A federal Interdepartmental Steering Committee[1] provided guidance and advice to DIAND.

In the course of the review leading to the preparation of this discussion paper, a number of proposed guiding principles were suggested. Many of these, listed below, appeared to enjoy general support. They have been addressed in this discussion paper in the form of specific proposals. Related questions focus on how they might be implemented.

---

1. Members of the Interdepartmental Steering Committee represented the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), Energy, Mines and Resources Canada (EMR), Employment and Immigration Canada (EIC), and Health and Welfare Canada (HWC). In addition, the Privy Council Office (PCO), the Federal-Provincial Relations Office (FPRO), the Treasury Board Secretariat (TBS) and the Department of Finance (FIN) provided input and direction.

- increased Indian control of on-reserve housing programs
- preservation of the integrity of the reserve land base
- securing of adequate resourcing to enable Indian people to gain access to appropriate housing
- fair allocation of federal funding for on-reserve housing
- streamlined coordination of federal programs
- longer term (i.e., multi-year) funding arrangements
- enhanced economic benefits from on-reserve housing activity
- recognition of the authority of First Nations to establish their own housing standards

Certain other issues, such as recognition of Indian housing entitlements, and the means and criteria for determining housing and financial need, did not enjoy the same level of consensus as the above issues. They are, however, addressed in this paper, by way of questions aimed at determining more specific views, including how these issues might be resolved.

The Consultation Process

The Consultation Process for review of this discussion paper was designed by DIAND, after discussion with representatives of First Nations. Each First Nation will have an opportunity to study the discussion paper, get further information from DIAND officials, and provide DIAND with a response to the ideas, proposals and questions raised in the paper. Consultation meetings will be arranged by DIAND Regions and First Nations. In most cases they will take place at a tribal council/district or regional level. DIAND will share minutes of all meetings with First Nations' representatives. Wherever possible, DIAND will provide detailed responses on questions or suggestions raised by First Nations.

After the Consultations

Following the consultations, DIAND will provide written communication to all First Nations summarizing the results of the consultations. Follow-up meetings will be held between DIAND and representatives of AFN, FSIN and DOTC to review results, and identify areas of consensus or disagreement. DIAND will then prepare a submission to the federal Cabinet for possible use by the Minister to obtain Cabinet decisions or direction on options and recommendations.

In earlier discussions between DIAND and AFN, FSIN and DOTC, the Department agreed to include in any follow-up submission to Cabinet a statement of points of consensus among Indians regarding on-reserve housing policy, including entitlements. These views and positions, including any areas of agreement or disagreement with federal positions, will be included.

II Housing Problems and Objectives

Despite recent improvements, there are serious housing problems on many reserves across Canada. A new on-reserve housing program[1] must deal with these problems.

Problem 1: Lack of Indian Control

Indian people are currently involved in *administration* of on-reserve housing programs. All of DIAND's housing capital contributions (for construction and renovation) are managed by bands. In addition, about 90% of capital funds for water and sewer facilities, roads, electrical facilities, fire protection and schools are administered by bands. CMHC's housing programs are delivered by or with approval of bands.

But most bands have very little control over the *design* of these programs, *and how they are carried out* within their own communities. They do not have primary responsibility for development of policy and program criteria or delivery mechanisms. They are currently constrained by programs that limit the subsidy levels for construction and renovation, and restrict uses to which capital and operating funds can be put.

Some bands have passed resolutions controlling occupancy, use, maintenance and development of lands, housing and other facilities. But the precise limits to their powers are unclear. Nor have they been provided with clear authorities and resources to take control of housing programs. There is a shortage of trained and experienced Indian housing managers, planners and technicians, reflecting the inadequate support for training and organizational development for First Nations. There is also inadequate support for ongoing housing administration, project management, research and development and, provision of specialized housing services by appropriate Indian housing agencies or institutions.

Problem 2: Inadequate Supply

The annual supply of new housing on reserves has doubled since the 1970s. But it is barely adequate to meet the needs of newly formed families. Many older houses were poorly designed and constructed, and could require replacement within 10 to 20 years. Even those that were constructed to meet National Building Code standards have in many cases been poorly maintained and are not expected to last much longer than 20 years or so. In the near future, much of the new supply will be needed just to replace deteriorated stock, rather than meet the needs of new families or to relieve crowded conditions. There is currently an estimated shortage of 10 000 to 11 000 housing units on-reserve. At the current rates of construction and deterioration, this backlog could double in the next 10 years.

---

1. Current federal on-reserve programs are described in Appendix 1.

In recent years, the return of registrants under Bill C-31 has added to the housing demand on reserves. Separate federal housing appropriations have been designed to help First Nations meet the demand to accommodate these Bill C-31 registrants and their families. Funds have been dedicated for Bill C-31 housing purposes over the next three years, and additional resources are expected to be secured to meet C-31 housing needs beyond that period. However, the rapid influx has strained resources, and added to pressures for bands to adjust housing priorities and reconcile the different demands from the regular and the new C-31 populations. To date, funding has been provided to assist the provision of more than 2700 units for Bill C-31 families. The demand for Bill C-31 housing is expected to average approximately 985 per year to the end of 1997/1998. The returning Bill C-31 populations will also add to the total reserve population base, and will therefore contribute to continuing growth and demand over the longer term as they have additional children and/or establish new families.

Problem 3: Poor Quality

Since the early 1980s, all new houses constructed on reserve have been designed and constructed to meet National Building Code standards when completed. But many of the houses built before the early 1980s did not meet proper standards. Many existing units are unhealthy and unsafe. Most are modest in size (100 m^2 or less). One-fifth of houses on reserves are crowded — 10 times the national average. Almost one house in six on reserve has no running water, compared to only one in a hundred off reserve. More than one-third have no bath or shower and/or no toilet facilities. One-third are in need of major repairs or replacement. Their useful life is less than half the national average. Little attention has been paid to the special housing needs of the elderly, young single adults, the disabled, lone parents, very large families, victims of family violence and other persons requiring half-way house accommodation. There is a limited range of housing designs and technologies currently available that are appropriate to the cultural, climatic, social and economic context of Indian reserves.

Problem 4: High Costs

Costs of constructing, operating, maintaining and renovating houses on many Indian reserves are higher than they could be, given available technologies, construction and maintenance methods, and project management techniques available in mainstream society. First Nations and their housing authorities lack the mechanisms, resources, organization, expertise and longer-term funding and planning base to take advantage of more efficient technologies and approaches, including:

- energy management
- group purchase of materials, services and insurance
- longer-term planning and coordination of construction activity
- more efficient construction planning, contract tendering and project management
- life-cycle management of housing stock, including timely repair and preventive maintenance

If housing costs could be lowered to the achievable levels, this would free up money to increase the supply or improve the quality of housing.

Problem 5: Rising Band Debt Load

Bands place a very high priority on housing for their members. As a result, they want construction to go ahead, even if the way in which costs will be covered is not fully clear. They undertake debts to cover the gap between the DIAND housing subsidy and the costs of adequate housing. In other cases, they take on CMHC loans with assistance that is reduced as interest rates decline. They may not collect rents as provided for by the CMHC program, or may not be able to evict people who do not pay their rents. The overall result of these situations is that band housing debt becomes a part of larger band debts. These continue to rise until the band may be unable to do any new activity at all; everything has to be devoted to debt reduction.

Problem 6: Lack of Security of Tenure

Many individuals and families on reserve do not view the housing they occupy as being their own. They are therefore understandably reluctant to assume responsibility for the construction, maintenance or improvement of their housing. In addition, the legal authority of individuals or families to own or have exclusive control over their own housing is unclear. Similarly, the rights and responsibilities of occupants and of band authorities related to housing and land use, including occupancy and eviction, are unclear. Special instruments under the *Indian Act*, such as the *Certificate of Possession* (CP), do provide some options for tenure. But they are not appropriate for all regions or communities, which have different attitudes, values and traditions regarding the allocation, occupancy and regulation of land and housing.

Problem 7: Insufficient Economic and Employment Benefits

Many Indian people are employed in construction, operation, maintenance and renovation of houses on reserves. There are also some Indian construction companies, suppliers of building materials and architects. However, many aspects of housing continue to be supplied through non-Indian sources located off-reserve. This includes capital (investment money for housing construction), materials and labour — especially skilled trades. With adequate training and support, Indian people and Indian enterprises could enjoy more employment and business opportunities resulting from investment in housing within their own communities. The volume of construction, repair and renovation of housing each year translates into a potential for the equivalent of at least 5000 full-time jobs on reserves. In addition, there are opportunities for reserve-based enterprises to enter local housing construction and related markets off-reserve.

Proposal:

It is proposed that First Nations and the Government of Canada work in partnership to achieve the following objectives for improved housing on reserves:

1. Establish Indian control.

Ensure meaningful Indian involvement in the development of federal on-reserve housing policies, and provide for direct Indian control of program design and delivery, with appropriate government support and assistance.

2. Increase housing supply.

Satisfy demand for on-reserve housing within a reasonable time, through a combination of construction or acquisition of new units and the effective management, renovation and rehabilitation of existing units.

3. Improve housing quality.

Establish and maintain acceptable levels of quality for on-reserve housing, consistent with basic Canadian standards in comparable circumstances, as measured in terms of levels of crowding, state of repair, health and safety conditions, attention to the needs of special groups (e.g., the elderly, young single adults, the disabled, lone parents, very large families, victims of family violence, etc.) and the general quality and cultural relevance of housing form and design.

4. Lower housing costs.

Lower the life-cycle costs of constructing, operating, maintaining and/or renovating houses on-reserve, without sacrificing quality.

5. Ensure a manageable debt load.

Ensure that First Nations have access to adequate and flexible financing options to help meet their housing needs so that they do not have to assume debt loads that exceed their financial capacity.

6. Provide for security of tenure.

Provide for a sense of collective and individual security of tenure of housing and, where desired by First Nations, provide opportunities and choice for those who can afford and wish to do so, to secure their own housing.

7. Increase economic and employment benefits.

Increase business and employment opportunities arising from housing-related investments and expenditures on reserve, without jeopardizing primary housing needs and objectives.

Housing Problems and Objectives

Questions:

- **Do these objectives deal with all the important issues of housing?**
- **Which objectives are most important to you?**
- **Are there any other housing problems that need to be addressed?**

III What Needs to be Done

To overcome the problems outlined in the previous chapter and to help ensure achievement of the seven proposed objectives, First Nations and the Government of Canada must work together in a number of key areas.

First, there is a need to **clarify and strengthen Indian authorities, responsibilities, and program delivery capacities**, including provision of adequate support for First Nations and their housing agencies for training, organizational development, program delivery, and ongoing housing management. This is necessary for the establishment of Indian control. It will also improve efficiency in the planning, implementation and management of housing programs, projects and services and strengthen the involvement of Indian authorities and home occupants in the improvement and maintenance of their housing stock. In addition, it can also help address and resolve issues related to security of tenure.

Second, there is a need to **clarify federal responsibilities and improve the delivery and coordination of federal programs**, including possible establishment of a single point of contact for First Nations to access federal programs. This will provide a better focus for federal commitments, and improve Indian access to available federal programs and resources. It will also establish a more appropriate and efficient working arrangement between First Nations and the Government of Canada.

Third, there is a need to **increase investment in housing** (including appropriate contributions from all sources (i.e., individuals, communities, the private sector and government) and to **better manage debts related to housing**. This will simultaneously increase the rate of new construction and improve the quality and durability of stock. It will also increase the resources available for those in need, and provide financing options that will help ensure that bands do not undertake debt loads beyond their capacity.

Fourth, there is a need to **promote durable housing and extend the useful life of existing units**. This will help improve the overall quality of housing, while lowering life-cycle maintenance and repair costs and reducing the incidence of premature deterioration. This will help to free up resources to meet growing demand and to improve quality.

Finally, there is a need to **strengthen the on-reserve housing industry**. This will reduce dependency on outside suppliers of materials and labour, while improving employment and business opportunities within the community and potentially lowering the costs of construction, operation, maintenance, repair and renovation.

Collectively, these five strategies will contribute to the achievement of the housing objectives outlined in the previous chapter. These strategies are the sole responsibility of neither the Government of Canada nor Indian people themselves. They can be successfully implemented only in a sound **partnership** that marshals the collective responsibilities, commitments and resources of the Government and First Nations. The proposals in this discussion paper suggest new approaches to on-reserve housing policies and programs, that are designed to provide the authorities, resources and direction to support these strategies and the partnership required for their implementation.

IV Proposed Federal Policy

There is a need for the Government of Canada to make a clear statement of its policies and commitments regarding support to First Nations to meet the housing needs of their people. This policy must make clear the commitments of the Government and the relationship between the Government and First Nations. It must also establish meaningful definitions of standards for the measurement of housing need that will guide and direct government programs of support.

Proposal:

It is proposed that the Government of Canada make a clear statement of its commitments and any obligations it may have regarding on-reserve housing, in the form of a policy statement as follows. Acceptance of the policy would enable improvements to on-reserve housing programs to proceed without delay. Indian people would still be able to pursue, through appropriate processes, any claims they may have for recognition of housing as an entitlement.

> **Acceptance by Indian people of this, or any similar, statement of policy will not jeopardize or prejudice any Indian claims regarding recognition of Indian housing entitlements as a right.**

Proposed Federal Policy

"The federal policy is to provide support to First Nations, at a level comparable to that available to other Canadians with similar housing and financial needs, to enable them to ensure that their people can gain access to ***adequate, suitable and affordable*** *housing as defined here:*

- ***adequate****: constructed to National Building Code standards, not in need of major repairs, not lacking basic facilities, specifically having an indoor toilet, an assured supply of clean (potable) water, bath or shower facilities, and basic electrical service, and having the capacity to maintain a temperature of at least 20 degrees Celsius;*

- ***suitable****: having at least one room per person in a dwelling, not including bathrooms and hallways, and at least 90 m^2 of living space for a family of 5;*

- ***affordable****: not requiring more than 30% of monthly income for housing costs, including utilities.*[2]

These definitions are not to be interpreted in a way that excludes people in need from receiving appropriate benefits (e.g., rental assistance to individuals occupying housing that may not yet fully conform to standards). They should be adaptable to local conditions as required.

In achieving this policy, the federal Government would:

- *respect and maintain the* ***integrity and non-mortgageability of the reserve land base****;*

- *provide a basis for First Nations to offer opportunities for Indian individuals and communities to* ***own and control housing assets and related resources****; and*

- *recognize and respond appropriately to the* ***different needs and circumstances of Indian individuals, families and communities****, including different housing needs and priorities, and different income levels."*

---

1. These definitions reflect a combination of standards in use for other federal programs, such as CMHC's social housing programs, standards established by the United Nations, and standards in general use by Statistics Canada in assessing housing needs. *"Need of major repairs"* includes defective plumbing, defective electrical wiring, structural repairs to walls, floors and ceiling.

2. Consistent with other federal programs, this figure of 30% is used to determine the need of individuals or families to *gain access to housing assistance*. However, once help is provided, it may bring people to between 16.7 and 25% of their adjusted monthly income for eligible occupancy costs.

Questions:

- **Is this policy statement a good and clear presentation of the Government's commitments for on-reserve housing? How could it be made better or clearer?**

- **Are the definitions of *affordable, suitable* and *adequate* clear enough? Are they relevant to conditions on reserves?**

V Establishment of Indian Control

The Government is committed to the principle that First Nations should have meaningful control over their own housing programs. This supports the Government's broader commitment to assisting in the movement toward Indian self-government. At present, there may be restrictions in legislation, especially the *Indian Act*, that stand in the way of clear and meaningful Indian control. Any such barriers need to be addressed and overcome, through legislative amendments if necessary.

Proposal:

It is proposed that the Government recognize the authority of First Nations to deal with the housing needs of their people, and transfer to them added responsibilities and appropriate resources for design and delivery of on-reserve housing programs. This could be done through multi-year funding agreements between DIAND and individual First Nations or their designated housing agencies. Under such an arrangement, First Nations could develop and utilize a network of institutions at the community, tribal council or regional levels under their own control that would plan, design, and implement housing plans and programs for their own people. Consideration could be given to amending the *Indian Act* or establishing new legislation to ensure clear authority for First Nations to assume control of housing programs, and to utilize such housing institutions.

In general, **bands** would be involved in basic planning and administration of housing programs and services. **Joint band, tribal council, regional or even national Indian housing agencies or institutions** could assume responsibility for more specialized or technically complex services, such as planning, design, inspection, training and financial management. If desired, they could also provide basic services for smaller or less well-developed bands, so that every band could enjoy competent and efficient housing services.

- **Band Housing Officers and/or Band Housing Agencies**. Housing officers and authorities at the community level would typically be responsible for day-to-day planning, coordination, delivery and monitoring of housing projects. They would administer community housing funds and manage community housing assets, and would be directly accountable to the band government. In most cases, bands would be the signing authority for agreements with the Government.

- **Tribal Council and/or Joint Band Housing Authorities or Institutions**. Bands could delegate responsibilities for their communities' housing programs and services to an appropriate tribal council or joint band housing authority. This might be especially attractive to small bands. Some bands might want to keep responsibility for their own basic housing services, such as construction, operation and maintenance, while engaging other bands or tribal council housing institutions to provide more technical or specialized services, such as project planning, design, inspection, financial management and purchases of materials

and services. Bands could identify a tribal council or joint band housing authority as their principal point of contact for signing agreements with the Government.

- **Regional and/or National Indian Housing Service Agencies or Institutions.** These types of institutions could provide financial or technical services, such as: research and development; technology transfer; operation of housing loan, loan guarantee or investment funds; management or negotiation of group insurance schemes; and/or planning of major feasibility studies and demonstration projects. They could also provide specialized managerial and technical training, and could serve as the principal agencies involved in development, negotiation and monitoring of on-reserve housing policies.

A number of Indian housing institutions already exist, including, for example, the Saskatchewan Indian Housing Commission, the British Columbia Indian Housing Council and the Ontario Indian Inspection Unit. These housing institutions lack the resources and authorities to provide the full range of services needed by their respective communities and clientele. However, they illustrate the interest, commitment and growing capacity of First Nations to assume control of housing programs and services.

In other areas of social and economic policy, there is an even wider range of existing Indian institutions at the tribal council, regional and even national levels, providing comparable services. This includes, for example, a number of provincial Indian Agricultural Programs that provide research, extension, loan and loan guarantee services, the (national) Indian Taxation Advisory Board, and a number of native organizations involved in the provision of health and alcohol and drug abuse services, including Nechi Institute, which provides specialized training and develops promotion, prevention and treatment materials. These institutions demonstrate the feasibility and advantages of Indian-controlled institutions providing specialized services on behalf of their affiliated bands and/or clientele.

Questions:

- **What roles could Indian housing institutions at the joint band, tribal council, regional and/or national levels play?**
    - What services could they provide to affiliated bands?
    - What role should they play in review and approval of band housing plans and/or allocation of federal funds amongst bands?
- **What kind of financial and technical support is needed for Indian control of program delivery, including training, organizational development, planning and administration?**
- **What legal or other barriers stand in the way of Indian control of housing programs? How should they be dealt with?**

VI Security of Tenure

The lack of clarity of housing occupancy and ownership rights of individuals and First Nations prevent some communities and individuals from investing in new and better housing. People are reluctant to invest in housing if they cannot be sure that they can live in the housing for as long as they want, or sell or transfer it to someone else when they wish. Bands themselves are uncertain about their authority to regulate the development, construction, allocation, occupancy, use and maintenance of housing on their reserves. Many bands do not have clear review or appeal mechanisms by which individuals can appeal band decisions affecting their security of tenure. These problems are standing in the way of Indian people taking control of housing assets, and making investments that will improve housing conditions and increase the durability of the housing stock.

Proposal:

It is proposed that First Nations and the Government of Canada work together to develop alternative and innovative approaches or mechanisms that address the issue of security of tenure on reserves. This may call for different methods and approaches that respond to different priorities, practices and traditions regarding tenure from one community and region to the next. It may also call for changes to the *Indian Act* to allow for legal recognition of new tenure arrangements and/or band law-making powers.

Questions:

- **How should the issue of security of tenure be resolved?**
- **Which, if any, of the following ideas and options should be considered? Are there any others that should be explored?**
    - a system for registration of leases for individual band members occupying band-owned or controlled housing (this could establish the rights and responsibilities of tenants and of the band)?
    - mortgageability of leases to band members on designated lands (i.e., as enabled under Bill C-115, the "Kamloops Amendment" to the *Indian Act*)
    - clarification and/or strengthening of law-making powers or the legal authority of bands, related to issues such as occupant rights, eviction, regulation of construction and development, and financial management
    - legislative changes that give band authorities the ability to create their own methods of housing and property allotments (including potential new forms of "ownership" or security of tenure, that may have features of "free-hold" ownership, but that do not alienate reserve lands from the community)

- establishment of authorities for band or tribal council housing institutions to plan and manage lands allocated for housing purposes

- transfer to bands of ministerial authority over land allotments and transfers of individual interests

VII First Nation/Government Agreements

The primary responsibility for planning, design and delivery of housing programs and services on reserves must rest with Indian people themselves and their band governments or designated housing agencies. Consistent with the proposed policy outlined in Section II of this paper, Government funding should be provided in ways that enable Indian families and their communities to get adequate, suitable and affordable housing. Agreements between the federal Government and a band or its designated housing agency could be designed to ensure that:

- **bands have lots of flexibility** to use federal funds to meet their own needs and priorities, or alternatively, so that they have a **choice** of different pre-designed program elements;
- **funds can be secured over a sufficiently long period** to allow bands to best plan and manage their housing projects and assets; and
- **contributions from the Government are used properly and efficiently for their designated purpose**, namely the provision and improvement of housing for those in need.

Proposal:

It is proposed that First Nations and the Government of Canada agree on a new, more flexible arrangement that deals with:

A. *Agreements*
B. *Use of Federal Funds*
C. *Content of Plans*
D. *Approval of Plans*
E. *Terms and Conditions*

A. Agreements

The Government would sign multi-year agreements, subject to annual appropriations, to contribute toward the achievement of corresponding multi-year housing plans by bands and/or their designated housing agencies. The authority of the bands and/or their designated housing agencies would be recognized in appropriate legislation, regulation and/or agreements.

B. Use of Federal Funds

Federal contributions would be available to help cover a wide range of housing activities[1] outlined in a band multi-year housing plan, including:

- land clearance, site development and basic landscaping
- design
- construction
- acquisition
- operation and maintenance
- repair
- renovation
- rehabilitation
- financing, including loans for housing
- special purpose housing (e.g., seniors facilities, group homes, and temporary/ emergency housing, etc.)

The federal funds, together with any federal technical support or other assistance, would be added to those raised by Indian communities, housing agencies and individuals, whether from personal or community sources of capital, charging of rents, borrowing, or provision of sweat equity. The combined Indian and Government resources (possibly including some form of sweat equity) would be used to implement housing assistance programs, projects and schemes outlined in the band's multi-year plan, which would reflect community needs, strategies and priorities. They would allow for any combination of community or individual housing ownership or tenancy that is consistent with the band's policies, practices and traditions. The Government would eliminate current restrictions on financial contributions for housing, including:

- the housing subsidy limits for construction and renovation; and
- restrictions on use of funds between "capital" and "operating" purposes.

The above is one alternative, which is a very **flexible arrangement**. Alternatively, the housing agreements could be more structured, similar to those with the Provinces under the *National Housing Act*. Under such an arrangement, a range of **pre-defined program elements** could be offered to bands or their housing agencies from which they could select according to their particular needs and priorities. Such pre-defined program elements could include:

- loan financing with assistance for repayment based on need and resources available to the band;
- per-unit contributions for construction or renovation, for eligible persons or bands;

---

1. It is recognized that funding for housing and for related infrastructure will need to be coordinated so that serviced sites are provided in a timely fashion.

- specific subsidies for assisted home ownership, rental-purchase, or rental housing;
- housing "kits" for construction by Indian people themselves; and/or
- loan financing and contributions for special needs housing projects such as hostels for victims of family violence.

C. Content of Plans

Bands or their designated agencies would **make explicit in the multi-year funding agreement their own plans and priorities for use of funds (or pre-defined programs)**, including:

- *priorities and criteria for allocation* of funds within their own community;
- *housing targets* (e.g., the number of band-owned housing and/or individual owned housing units to be built, repaired, maintained, renovated and/or rehabilitated);
- *financing plans*, including an indication of funding sources (and sweat equity), anticipated cash flows, debt liabilities and related risks, plans for dealing with potential loan or rental payment defaults and/or accidental losses, any buy-back guarantee arrangements deemed necessary to stimulate Indian investment, and schemes for charging and collecting of rents and other fees; and
- *measures to ensure fairness, due process* and *accountability to band members* in internal allocation and use of funds by bands, including *appeal mechanisms* to provide individuals and families with a means of reviewing and appealing internal band allocation decisions, and methods of assuring *open review* by band members of band housing policies, plans and proposals.

D. Approval of Plans

Any reasonable plan would be acceptable for an appropriate share of available federal funds. A reasonable plan is one that meets the following criteria:

- **it contributes to the net improvement of housing conditions within the community** (i.e., it helps to improve the supply, quality or affordability of housing within the community, especially for those in greatest need);
- **it has a good chance of success** (i.e., it is sound and well-managed);
- **it is financially viable** (i.e., there is sufficient money, in the form of capital, rents, user fees, etc. to construct, operate and maintain the housing to proper standards throughout its planned economic life and to pay any financing, insurance and other fees, including contingencies for damage or loss);
- **it provides for a sufficient volume of housing activity**, in relation to the amount of money involved (i.e., the number of units that are constructed, operated, maintained, renovated and/or repaired is reasonable, given the amount

of money involved, taking into account variations in typical housing costs from one region to another); and

- it provides for the **ongoing maintenance** of the existing housing stock.

E. Terms and Conditions

Use of federal funding for approved plans would be subject to the following basic conditions:

a) The funds must be **used for housing purposes, consistent with the First Nations multi-year plan**, which must establish clear objectives and plans for both the acquisition and/or construction of new housing and the proper maintenance, repair and timely renovation of existing stock.

b) First Nations would agree that housing projects shall be **planned and implemented** according to the following generally accepted **project management principles**:

- all projects will have a well defined and formally approved scope of work, schedule, and budget;
- a qualified project manager will be appointed for all projects;
- feasibility studies will be carried out when deemed necessary by the First Nations;
- standard designs for projects for widespread use by bands should bear the stamp of a professional engineer or architect;
- all projects will be inspected and certified for compliance with code requirements by qualified inspectors; and
- all housing construction must be inspected by qualified inspectors for compliance with code requirements at the following stages: site, foundation, framing and insulation, and completion.

c) In order to provide for the **preservation of public health, safety and the environment**, housing constructed, repaired or renovated must, as a minimum, **conform to the relevant codes** (or sections thereof), as outlined in the Comprehensive Funding Arrangement, National Model, January 1990.[1]

---

1. The codes include the following (or parts thereof): National Building Code of Canada; National Fire Code of Canada; Canadian Electrical code; Canada Labour Code; Environmental Assessment and Review Process Guidelines; Guidelines for Canadian Drinking Water Quality, 1987; CMHC Septic Tank Standards; Ontario Indian Housing Code (Ontario region only). These provisions will be used in assessing conformance to the policy, and in determining need for federal funding. **If First Nations wish, they may develop and assume financial responsibility for codes and standards that go beyond these basic provisions.**

d) Participating bands would commit themselves to providing **progress reports** to DIAND and band members on implementation of the plan, based on mutually-agreed reporting frequencies. The reports will include:

- planned vs. actual progress;
- planned vs. actual financial results; and
- explanation of variances against plan.

e) Participating bands would agree to **submit to financial and program audits** to ensure compliance with the terms of the agreement. Such audits are to include an expression of opinion by the auditor as to compliance with the terms of the agreement.

- For *housing construction and renovation projects*, bands would be required to provide, when requested, a final Certificate of Completion from an appropriate technical authority confirming that:
  - all project details are finalized;
  - there are no outstanding defects, deficiencies, incomplete work, claims or payments; and
  - construction meets all applicable codes and standards.
- For the *housing plan in total*, bands would be required to provide an annual program audit for the previous fiscal year, to DIAND and band members regarding implementation of the plan (e.g., number of new housing starts/completions; number of renovations, number of deletions or housing out of use, and an expenditure report).

As noted previously, an alternative (and less flexible) approach would allow bands to select from a range of pre-defined program elements, each of which would have its own eligibility criteria and appropriate terms and conditions.

Questions:

- **What is the preferred approach?**
  - the flexible approach?
  - the system of pre-defined program elements?
- **Should there be "entry" criteria to pre-determine which bands could utilize the more flexible approach? To what extent should funding of future plans be based on the band's success in implementing earlier initial plans, or on its current and projected debt load?**

- **How should First Nations ensure accountability for on-reserve housing programs:**

  a) to their individual community members?
  b) to the federal Government?

- **How should the Government ensure its accountability to First Nations?**

VIII Allocation of Federal Funds

The allocation of federal funds amongst regions and bands must be fair. It must take into account the different needs and conditions from one region or band to the next. This includes consideration of a number of factors that will vary from one community or region to the next:

- *housing need* (i.e., growth in the number of individuals and families in need of housing, including levels of crowding or doubling-up of families in single households);
- *housing conditions* (i.e., the number of houses lacking basic amenities and/or in need of minor or major repair, renovation or replacement);
- *housing costs* (i.e., different local costs of materials, labour and utilities);
- *financial circumstances* (i.e., income levels of individuals and families in need of housing, including the availability of any other sources of capital or financial assistance for them to meet their housing needs); and
- *program delivery requirements and capacity* (i.e., the volume, range and complexity of housing activity being undertaken by the band or its designated housing agency, and the level of organizational development, expertise and experience of the agency to carry out its housing responsibilities).

The allocation should also ensure that it does not discourage those bands that are successful in meeting their housing needs. At the same time, it should provide greater support for less developed bands that may need greater assistance to enable them to solve their housing problems.

Proposal

Under the flexible approach outlined in this paper, it is proposed that the Government use the following criteria to allocate funds to bands (or their designated housing agencies) to enable them to implement their multi-year housing plans. These criteria would replace the current per-unit subsidy limits, and would give bands more flexibility in using federal funds to implement their own plans and meet their own priorities. Each band would be eligible for some share of the total federal funds for *each* of three elements:

A. Direct Housing Allocation
B. Shelter Allowance Component of Social Assistance
C. Program Delivery.

Each band's total share of federal funds for housing would take into account its share for each of these three elements.

A. Direct Housing Allocation

In accordance with the terms of agreements between the Government and First Nations, bands or their designated housing agencies would receive an amount of federal funds to assist them in the implementation of their multi-year housing plans. Three criteria would be used to determine each band's total share of direct housing funds:

1. Basic Community Housing Development
2. Low-Income Adjustment Portion
3. Housing Investment Incentives Portion

All bands will be eligible for some share of the first portion.

Depending on the specific criteria used, and the band's circumstances, a band may be eligible for some share of one or both of the other two portions. Monies from one, two or all three portions would go into a common fund for the band's use, in fulfillment of its approved housing plan.

1. Basic Community Housing Development Portion

Most, if not all, Indian communities across Canada have housing problems and housing needs. Accordingly, *every* First Nation should have access to *at least some* federal housing funds to support community housing initiatives. The amount allocated to each band could be related to some basic measure of need such as total population, the number or rate of growth of families or households, or the total volume of existing and projected housing stock. Consideration should also be given to a weighting that reflects different housing costs from one community or region to another.

2. Low-Income Adjustment Portion

Communities that have large numbers of low-income families or households should obtain higher levels of federal funding than communities with higher incomes even though housing conditions may be comparable. A portion of federal funds for on-reserve housing, therefore, should be allocated to First Nations according to some measure of average or total community income. This would enable poorer bands to provide extra support to their members in need. Allocation of this portion of federal funds to First Nations could be based upon some measure such as average community income, the proportion of individuals or families below a certain income level, the proportion of families or population on social assistance, or some general measure of housing and financial need, or a more comprehensive assessment of housing needs and financial circumstances.[1]

---

1. *Within* each community, the allocation of housing assistance would be carried out by First Nations themselves, in accordance with their own policies, including their own criteria for determination of *housing need.*

3. Housing Investment Incentives Portion

A certain proportion of federal funds should be made available to communities according to how much they are committed to doing on their own to meet their own housing needs. This would help to promote and reinforce individuals and communities who can afford to do so, in meeting at least a part of their own housing needs. It would help to stimulate Indian investment in housing, while enabling redeployment of available federal monies to better meet the needs of those lower-income communities or individuals that are unable to assume financial responsibility for their own housing.

This portion of federal funding could be allocated according to some formula that would provide a certain amount of federal funds for every dollar of Indian funds raised for eligible housing purposes.

Another means of providing housing investment incentives would be to use federal investment incentive monies to help capitalize some form of Indian housing financial institution that would in turn be able to make loans or to leverage investment monies in support of on-reserve housing. Alternatively, a portion of funds could be used to support the provision of loans at reduced rates of interest.

If a more structured approach consisting of a set of pre-defined programs is utilized, then funding would be determined according to the specific criteria outlined in each program element chosen by the participating band.

B. Shelter Allowance Component of Social Assistance

DIAND's Social Assistance program currently provides a contribution to social assistance recipients to cover some of their utility and/or rental costs. However, rental assistance is generally limited to social assistance recipients occupying CMHC-funded housing. The shelter allowance could continue in its present form, or could be modified to ensure a more consistent treatment of individual families on social assistance, regardless of the source of funding for their housing.

C. Program Delivery

Funds to assist bands and their designated agencies in planning and delivering housing services in accordance with approved plans must take into account the total volume of housing activity (i.e., work load) being carried out by the band or its housing agency. Consideration must be given to special development needs required by smaller bands to ensure that they have the capacity to plan and manage their housing activity. Allocation should also be made in a way that encourages and supports bands in organizing their housing affairs and obtaining their services in the most efficient and effective manner possible. This might include arrangements to support, wherever possible and appropriate, the establishment or expansion of Indian-controlled housing institutions at a joint band, tribal council or regional level, that can efficiently provide common or specialized housing services on behalf of affiliated bands.

Some Examples of How the Flexible Program Option Could Work

Appendix 2 provides a number of examples of how new flexible program arrangements could be used by different bands, while Appendix 3 outlines ideas on how the transition to a new policy take place. They are intended to illustrate the different choices which could be made by bands only. **They do not necessarily reflect the best or the most creative options. Many bands will be able to do better.**

Here is a summary of the different examples and the results they achieve, based on the same amount of DIAND funding as is now provided for housing subsidies, plus some new funding for program delivery and for Social Assistance recipients in existing units. The latter two types of funding are based on the idea that policy might change, but **are only for illustration purposes**.

For each of the examples, the housing situation presented is the same:

On-Reserve Population:	800
Number of Houses:	160
Houses in Need of Major Renovation:	75
Waiting List for New Houses	25
Families or family groups on Social Assistance	100
Families With Employment Income as Main Source	60

Example 1: Deep Lake Band

In the first example, the **Deep Lake Band**, the Housing Plan proposed by the Chief in Council is that everyone pays heat, light, and water costs, whether from income or Social Assistance, but no rent. People contribute to their own repairs and maintenance through work and contributions in kind. The band owns and manages all housing on the reserve. In Deep Lake, total annual expenses are $1,567,000, and revenues are $1,047,000, leaving an annual **shortfall** of $520,000.

Because of a shortfall in revenues, only 3 units a year are actually constructed, therefore 10 families from original waiting list are still not housed after 5 years. Also, because of revenue shortfall, only 3 units a year are renovated, therefore 60 units are still in substandard condition. Since no rents are charged, no added social assistance funding from DIAND enters the picture. In excess of $360,000 a year in revenues from this source is foregone, plus over $216,000 in rental revenues from those with jobs.

It is unlikely that this plan would be acceptable to the community or from the standpoint of making sufficient progress on housing conditions. It simply does not make enough housing activity happen.

Example 2: Bright Lake Band

In the case of the **Bright Lake Band**, proposed policies are that everyone pays heat, light, and water costs, whether from income or Social Assistance. The band owns and manages all housing on the reserve. Everyone on reserve pays a flat rent of $200 per month, whether from income or Social Assistance, because most incomes on reserve are similar. Rent covers insurance, and routine repair and maintenance. There is no debt financing.

Total annual expenses for the Bright Lake Band are $1,567,000 and revenues are $1,207,000, for a **shortfall** of $360,000.

Routine repair and maintenance are carried out, but due to the shortfall, only 3 units a year are constructed; therefore 10 families remain on the waiting list. Eight units a year renovated; therefore 35 units remain in substandard condition after five years. Under this option, the band has given up over $72,000 a year in potential rental revenues from families earning income from jobs by charging flat $200 a month rents, rather than rents according to incomes. The band has also given up some $120,000 in potential DIAND social assistance shelter component revenues through the flat rents policy.

This plan achieves quite a bit, but still would leave a substantial shortfall in housing improvement.

Example 3: Oval Lake Band

Let us turn to the **Oval Lake Band**. Here the Chief in Council proposes that everyone pays rent or ownership costs at 25% of income up to a certain maximum rent, with a deduction of the first $3000 of earned income for employment expenses. The rental/ ownership payments cover heat, light, water, insurance, routine maintenance and repairs. The band owns and manages half of the housing on the reserve and the rest is owner occupied. The Oval Lake Band finances all housing with loans, provided these can be fully covered by revenues. Dwellings of the people who move to new homes are bought back by the band and rented to those on Social Assistance. This band has a revolving equity loan fund for those who want ownership housing, and makes equity shares available to bring ownership within the means of those earning incomes of $19,000 and up.

Total annual expenses of the Oval Lake Band for housing are $1,052,300. Revenues are $1,254,000, leaving a **surplus** of $202,000 a year.

After five years using this plan, routine repairs and maintenance have been kept up. As well, 25 families on waiting list have been housed and 75 units in substandard condition have been renovated. Using the surplus, a fund to cover future debt servicing costs established, but the band must raise rents and ownership payments annually to ensure debts are covered, or else reduce annual production in later years.

This plan achieves all of the targets set by the Chief but it involves a major financial commitment by band members and creates a future debt potential that would need to be watched carefully.

Example 4: Oblong Lake Band

Turning to the **Oblong Lake Band**, the Chief in this case proposes that all houses on the reserve be owned by individual occupants. Everyone would pay heat, light, water, insurance, routine repair and maintenance costs, whether from income or Social Assistance. The band has a revolving loan fund for those who want to buy new housing, and makes loans available at interest rates geared to income. The policy is to make sure no one pays over 30% of income for loan payments plus heat, light, water, insurance, and routine repairs and maintenance. Every purchaser must put down 5% equity. The band finances full renovation costs through loans from an Indian financial institution.

Total annual expenses of the band for housing are $1,217,240, and revenues in this case are $1,125,350, leaving a **shortfall** of $91,890.

After five years under this proposal, routine repairs and maintenance kept up. Twenty of 25 families on waiting list have been housed; one less than the planned number of units a year is built due to shortfall in funding during early years of revolving loan fund account. In later years of the revolving fund, there may be a capacity to lend more as repayments build up. The shortfall might be eliminated by raising the average income of those served in the early years of the fund, and concentrating on renovation of units with lowest-income occupants.

Under the Oblong Lake approach, 36 out of 75 units in substandard condition renovated. As costs of borrowing rise, 4 fewer units than planned are renovated each year.

This plan has benefits over the long term, but is slower to make improvements over the short term. The problem is that it takes time to build up a revolving loan fund, unless there is a major amount of capital provided up front.

Conclusion

The above approaches show the types of decisions that would need to be made by band Councils and First Nations under the flexible program option.

Allocation of Federal Funds

Questions

- **How should the total amount of federal funds available for on-reserve housing be allocated?**
    - What proportion for *basic community housing development*?
    - What proportion for *low-income adjustment*?
    - What proportion for *housing investment incentive*?
- **How can each band's or region's fair share of federal funds, under each of the above criteria, be fairly and consistently measured?**
- **What role should regional or national Indian housing agencies play in the allocation process?**
- **Is there a need to change the shelter allowance component of the Social Assistance program to better support band housing plans and strategies?**

IX Coordination of Government Programs

Currently, there is no single point of contact for Indian people to obtain financial and technical support from relevant federal government departments. Within DIAND alone, support for housing comes from several areas, including programs dealing with housing, other community infrastructure (e.g., water, sewer and roads), social assistance (shelter allowances), economic development, and band support.

CMHC provides support through two main programs. One provides assistance to offset ongoing costs of new on-reserve rental housing, including construction loan financing. The second provides financial assistance for renovations under the Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP).

Other government departments that have in the past or could potentially provide, in accordance with their mandate, financial and/or technical support for on-reserve housing include Health and Welfare Canada (Medical Services Branch), Employment and Immigration Canada, Industry, Science and Technology Canada, and Energy, Mines and Resources Canada.

To facilitate efficient and direct access to housing programs and resources, some have suggested that DIAND and CMHC on-reserve housing programs be consolidated into a *single federal agency*, whether under the auspices of DIAND, CMHC, or some new federal agency. Such a consolidation would offer a streamlined bureaucracy, and would overcome current problems associated with inconsistent application, approval and funding arrangements and timeframes.

Consolidation *within DIAND* would establish a single base of secured funds for on-reserve housing that could be allocated in accordance with the flexible arrangements outlined in this discussion paper. It would also ensure a continued visible federal and departmental commitment to fulfilling responsibilities for housing and related issues, such as preservation of the reserve land base, access to on-reserve economic development programs, coordination with departmental social assistance programs and similar areas of involvement.

Consolidation *within CMHC* would take advantage of the Corporation's extensive expertise and capacity across Canada for provision of technical advice, inspections and similar services and support.

Consolidation *within a new federal agency* might have certain advantages, depending upon precise terms of reference that would need to be developed. A new federal agency could be organized at the national and/or regional levels, in accordance with the preferences of First Nations. In any case, removal of current on-reserve housing responsibilities and resources from CMHC, either to DIAND or a new federal agency, would likely preclude any possibility for First Nations to continue to have access to other CMHC programs for the purpose of on-reserve housing support.

Coordination of Government Programs

Proposal:

It is proposed that First Nations and the Government of Canada develop ideas for a more streamlined and efficient method for Indian people to gain access to all housing-related federal programs.

Questions:

- **What is the best single point of contact for Indian people to access key federal housing programs?**
    - DIAND?
    - CMHC?
    - some form of interdepartmental coordinating group or body?
    - a new federal agency?
    - a new joint Indian/government agency?
- **What is the best way to coordinate access to other relevant federal programs, such as:**
    - community infrastructure (sewer and water)?
    - other capital works?
    - economic development?
    - social assistance (shelter allowance component)?
    - training?

X An Estimate of Costs

To meet housing needs on reserves requires expenditures on the following items each year:

a) construction of new housing units
b) operation of the entire housing stock
c) routine repair and preventive maintenance of the entire housing stock
d) major renovations and rehabilitations for older housing stock
e) program delivery

This chapter provides a preliminary ***rough estimate*** (i.e., approximate order of magnitude) of how much it might cost Indian people and the Government of Canada together to meet housing needs and related infrastructure on reserves. Estimates are provided for two years: 1990/1991 and 1999/2000. This helps to show the impact of a growing population and a larger stock of housing that will need to be operated and maintained in the future. A distinction is made between the "regular" on-reserve population and the C-31 population, for whom separate housing funds have been dedicated.

All figures are in constant 1989/1990 dollars. The costs of carrying out capital and operating activities are shown as if they were fully paid in cash in the year in which they occurred.[1]

In all cases, the estimates are based on *average costs across Canada*. Naturally, costs will vary from one community or region to another. In some cases, they may be substantially lower than the national average. In others, they will be higher.

In a similar way, some of the estimates make assumptions about how much each unit may require for operation and maintenance or repair each year, or how frequently a unit may require major renovation. These are averages only. Actual costs and frequency of maintenance, repairs and renovation will vary from one house and community to the next.

1. The capital costs shown in this paper are for *new* housing activity only, and do not include continuing payments for housing constructed and financed in previous years. Different financing arrangements (i.e., funding through long-term debt) could spread out the costs over future years. But to be fair and accurate in showing this impact, one would also have to add in the continuing carrying costs to finance housing constructed in previous years.

An Estimate of Costs

a) Annual New Construction

Factors

For the *regular* on-reserve population (i.e., excluding the Bill C-31 population) a total of approximately 4410 new units are required annually to:

- keep pace with **new family and non-family household formation** (2590/year)
- make steady progress on **reduction of multiple-family housing to national norms** by 1999/2000 (i.e., satisfaction of current backlog) (1170/year)
- **replace units annually lost outright** through fire, storm, flooding or deterioration beyond viable rehabilitation (average of approximately 650/year)

In addition, a total of approximately 985 new units for the *C-31* population are required annually to the end of 1997/1998 to:

- deal with **remaining Bill C-31 housing requirements** (approximately 985/year, representing the estimated annual increase in Bill C-31 households over the period 1990/1991 through 1997/1998)

Annual Costs

- **Regular**: 4410 units/year @ average $80,000/unit = $353 million/year
- **Bill C-31**: 985 units/year @ average $80,000/unit = $79 million/year
- **Sub-Total:** 5395 units/year @ average $80,000/unit = $432 million/year

(Note: The figure of $80,000/unit is a weighted national average. Average costs vary widely from one community or region to another. Typical housing costs across the country range from $40,000 or $50,000/unit to in excess of $150,000/unit.)

NOTE:

1. ***Total demand** for housing units (family and non-family households) for the **regular on-reserve population** (i.e., excluding the C-31 population) is projected to increase from approximately 73 710 at the start of 1990/1991 to 99 580 at the end of 1999/2000. (These estimates are based on custom projections of family and household formation on reserve, under medium growth assumptions, prepared for DIAND by Statistics Canada.) In addition, a total of approximately 7880 units are required over the next eight years to meet the remaining demand for new units for the **C-31 population**. This **total increase in new demand** of 33 750 units over the next decade accounts for two-thirds of the total number of new units required to be constructed over the next decade. As noted below, another 11 710 units are required to alleviate the **current backlog** within 10 years, and a further 6500 over the next*

*decade are required to **replace units lost outright** each year. Thus, a **total** of approximately 51 960 new units will be required over the next decade, averaging approximately 5195 per year.*

2. *The **current backlog** in supply of housing for the regular population, to reduce doubling-up of families to national norms, is estimated to be approximately 11 710 units. This estimate is based on estimated stock at the opening of 1990/1991 of approximately 62 000 units (regular population only), compared to an estimated demand of approximately 73 710 units.*

3. ***Outright losses** of housing units are estimated by DIAND housing program staff to have averaged approximately 1% of total stock/year in recent years. With an expanded housing renovation program and appropriate repair and preventive maintenance, such as those described in subsections c) and d) following, the proportion of outright losses may diminish somewhat in the future. Thus, for cost estimate purposes, it is assumed that an average of approximately 650 units may be required annually to replace lost stock over the next 10 years.*

4. *The estimated national average costs of construction ($80,000) are a **weighted national average**, based on CMHC estimates of **ranges** of costs for comparable housing in each region, complemented by similar estimates prepared for DIAND by Scanada Consultants Inc. (August 1989).*

b) Annual Operation

Over the next decade, assuming achievement of the above rates of new construction to satisfy growing demand, replace lost stock and reduce the proportion of multiple-family households to national norms, the total housing stock (including both regular and C-31) will increase from approximately 64 730 units at the opening of 1990/1991 to 110 190 by the end of 1999/2000, each unit of which will require regular operation and maintenance.

Factors

- heat and power/utilities @ $1,800/year[1]
- insurance @ $650/year[2]

---

1. Weighted average based on estimates provided for DIAND by Scanada Consultants Inc., August 1989. Typical heat and power/utilities costs range from $1,200 to $3,000/year for existing, older stock, $1,000 to $1,800 for newer, more energy-efficient stock.

2. Estimate provided by a panel of housing experts at a DIAND-sponsored technical workshop, August 1988.

Annual Costs

- 1990/1991:
  - **Regular**: 62 000 units @ average $2,450/year = $152 million/year
  - **Bill C-31**: 2730 units @ average $2,450/year = $7 million/year
  - **Sub-Total**: 64 730 units @ average $2,450/year = $159 million/year

- 1999/2000:
  - **Regular**: 99 580 units @ average $2,450/year = $244 million/year
  - **Bill C-31**: 10 610 units @ average $2,450/year = $26 million/year
  - **Sub-Total**: 110 190 units @ average $2,450/year = $270 million/year

c) Annual Routine Repair and Preventive Maintenance

Under the same assumptions as noted in b) above, over the next decade the total housing stock (including both regular and C-31) will increase from 64 730 units at the opening of 1990/1991 to 110 190 at the end of 1999/2000, each unit of which will require routine repair and preventive maintenance.

Factors

- windows, doors, drywall, siding
- roof/shingling/eaves, etc.
- painting
- heating systems
- electrical systems
- average norm for "prudent" repair and preventive maintenance of the typical size and quality of stock on reserve, with adjustment for above-average occupancy load and wear and tear, plus higher costs due to rural/remote location = $1,500/year[1]

1. Weighted average based on estimates provided for DIAND by Scanada Consultants Inc., August 1989. Typical maintenance and repair costs range from $500 to $4,000/year for existing older stock and from $500 to $1,800/year for newer stock.

An Estimate of Costs

Annual Costs

- 1990/1991:
  - **Regular**: 62 000 units @ average $1,500/year = $93 million/year
  - **Bill C-31**: 2730 units @ average $1,500/year = $4 million/year
  - **Sub-Total**: 64 730 units @ average $1,500/year = $97 million/year

- 1999/2000:
  - **Regular**: 99 580 units @ average $1,500/year = $149 million/year
  - **Bill C-31**: 10 610 units @ average $1,500/year = $16 million/year
  - **Sub-Total**: 110 190 units @ average $1,500/year = $165 million/year

d) Annual Major Renovations/Rehabilitations

A certain portion of the existing stock will require major renovations or rehabilitation to recover deteriorated stock and/or significantly extend the useful life of existing units at or nearing the end of their "first generation" economic life.

Factors

- In the mainstream economy (i.e., off-reserve), the typical "economic life" of a house is in the order of 35-50 years, assuming proper design and construction to appropriate standards, and a regular program of repair and preventive maintenance. This constitutes the period by which time the typical unit would require a major renovation (i.e., beyond normal minor repairs such as painting, re-shingling or minor improvements) to extend its useful life.

- Approximately 35-40 000 units of the on-reserve stock were constructed prior to 1980. Assuming proper maintenance and repair, stock built since that time should not require major renovation until well into the next century. The older (i.e., pre-1980) stock, however, includes many units that were likely not constructed to standards. Moreover, few would have benefited from a full and consistent program of preventive maintenance and repair. This pre-1980 stock therefore constitutes the prime target for renovation and/or rehabilitation over the next decade.[1] The precise distribution of this stock by age and/or condition is not known; however, the vast majority of these older units likely range from 10 to 25 or 30 years old, with the

1. In addition to those requiring renovation and/or rehabilitation, are units that are in such a state of disrepair that they are (or will soon be) beyond viable salvation. As noted in section a) *Annual New Construction* above, an average of 650 units will be required annually over the next decade to replace units lost outright as a result of fire or deterioration beyond viable salvation.

average being in the order of 20 years.[1] To provide for an accelerated renovation of this older stock, an average of 2000 units should be renovated annually. In effect, this would provide for a major renovation of pre-1980 stock when it approaches, on average, 17 to 20 years.

- For the next decade, it is assumed that all renovation will be devoted to regular (i.e., non C-31) housing stock.

  (Note: It should be appreciated that such a renovation scheme would be complemented by an appropriate program of maintenance and cyclical repair to help prevent further deterioration of existing stock, pending renovation.)

Annual Costs

- **Regular**: 2000 units/year @ average $30,000 = $60 million/year

e) Program Delivery

In addition to direct housing costs, there are costs associated with the planning, management and delivery of housing programs and services. This includes planning, project management coordination, administrative functions associated with stock management, maintenance of databases, conduct of needs assessments, inspections, securing and coordination of funding, periodic evaluation and similar administrative services. It also involves appropriate investment in organization and development of housing agencies and institutions at various levels, and training of housing managers and experts directly associated with program delivery (i.e., as distinct from housing industry professionals and tradespeople). The costs of delivery will depend on the degree to which specialized housing institutions at the joint band, tribal council, regional or even national levels could enhance efficiency through their economies of scale. To provide a reasonable level of capacity at the community level (e.g., band housing officer), tribal council level (perhaps 60 across the country), and regional levels (perhaps 15 across the country) might involve total expenditures in the order of $15 million annually, including a portion for start-up, organizational development and training.

1. This is consistent with a CMHC evaluation of the expected life of housing stock on a sampling of reserves, which revealed average life expectancies of housing on-reserve ranging between 16 and 22 years, depending upon era and standard of construction.

An Estimate of Costs

Total Annual Costs (Total of a, b, c, d & e above):
Annual costs in 1990 1991 and 1999 2000 (all figures in $s constant 1989 90)

Estimate of Required Annual Housing Expenditures from Combined Government and First Nations Sources

Housing Activity	1990/1991 ($s millions)			1999/2000 ($s millions)		
	Regular	Bill C-31	Total	Regular	Bill C-31	Total
a) Annual New Construction @ $80,000/unit constructed	353	79	432	353	N/A	353
b) Annual Operation (i.e., heat, power/utilities and insurance) @ $2,450/unit/year	152	7	159	244	26	270
c) Annual Routine Repair and Preventive Maintenance @ $1,500/unit/year	93	4	97	149	16	165
d) Annual Major Renovations/ Rehabilitations @ $30,000/ unit renovated/rehabilitated	60	N/A	60	60	N/A	60
e) Annual Program Delivery	15	N/A	15	15	N/A	15
TOTAL ANNUAL COSTS:	**673**	**90**	**763**	**821**	**42**	**863**

Note: Numbers may not add due to rounding.

Additional infrastructure costs of between $25 million and $35 million/year, above the current annual base, are required for the provision for water, sanitation, roads and electrical services for the additional volume of housing as projected in this paper. This estimate provides for the extension of these services and the expansion of existing treatment and disposal facilities. The cost of existing or new facilities to the communities as a whole, as well as the services to existing and current new housing volumes, are to be included in the Department's Long Term Capital Plan.

An Estimate of Costs

The above estimates of total annual costs show how much is *ideally* required to fully satisfy demand and to improve and maintain the level of quality of on-reserve housing to proper standards. They do not imply increased financial commitments by the federal Government at this stage of consultation.

Under the principle of a **partnership between the Government of Canada and First Nations**, each party would contribute a share to meet the housing needs of Indian people, in accordance with the policies and standards proposed in this discussion paper.

At present, total *federal contributions* from DIAND (including the Housing Program and the Shelter Allowance component of Social Assistance) and CMHC are in the order of $300 million annually. This complements current expenditures made by *Indian people* themselves for their own housing (perhaps in the order of $100 million or more per year at the present time).

The gap between current expenditures and ideal expenditures to meet demand in accordance with the proposed standards, should be shared between the Government of Canada and First Nations, in accordance with the definition of ***affordability*** outlined in the proposed policy in this discussion paper. Under this definition, no occupants should be expected to pay more than 30% of adjusted monthly income to obtain adequate and suitable housing.

In practice, consistent with other social housing policies in Canada, occupants would be expected to contribute somewhere between 16.7% and 25% of their adjusted monthly income toward their housing costs. The policy proposed in this paper would leave First Nations free to establish their own internal policies for the charging of rents or the recovery of housing costs from their own people. The Government's estimate of its own fair contribution to a given community's housing needs would assume that the community was, in turn, contributing its own fair share based on the financial circumstances of those in need of housing support.

Questions:

- **Do the estimates of total housing costs seem accurate and reasonable?**
- **What needs to be done to increase current expenditures to the desired level to meet housing needs? What happens if this cannot be done immediately?**

XI Conclusion

Summary

This discussion paper has outlined some initial ideas for a new approach to on-reserve housing. It has also raised a number of questions, designed to identify Indian needs and priorities.

The aim is to develop ideas for a new approach that will meet the following objectives:

- **establish Indian control** over housing programs
- **increase the supply** of adequate housing
- **improve the overall quality** of new and existing housing
- **lower housing costs**
- **ensure a manageable housing debt load** for First Nations
- **provide for security of tenure**
- **increase economic and employment benefits** to Indian people and their communities related to housing investments

These objectives are achieved through changes that:

- establish **new working arrangements between the federal Government and Indian bands and their designated agencies**, based on **principles of self-government**, within the context of the basic relationship between the Crown and First Nations

- provide a **clear statement of federal policy and objectives** related to on-reserve housing, including **clear definitions of "affordable", "suitable" and "adequate" housing** that will be used to assess housing needs and determine a fair federal share of on-reserve housing costs

- allow **maximum flexibility for Indian bands and their designated agencies to design and implement their own housing plans** that reflect their own needs, priorities and strategies

- support the **development and use of a range of Indian housing authorities and institutions** at the community, tribal council, regional and possibly national levels

- enhance the **capacity of bands and their designated housing agencies to plan and manage their housing activities**

- establish **more equitable processes and criteria** for allocation of federal funding amongst bands and regions, taking into account different needs, costs and financial circumstances from one community and region to another

- provide **incentives to encourage Indian investments in housing**, while also **ensuring that priority is given to those individuals and communities in greatest need**

Next Steps

Following the consultations on this discussion paper, DIAND will summarize findings and identify areas of consensus. This will be used to develop more specific ideas, options and recommendations for the Government to consider. Any proposed changes or new policies or arrangements will require approval by the federal Cabinet.

Naturally, there will be a need for a careful transition. The existing program will continue to ensure that there is continued funding and technical assistance available to meet ongoing housing needs, until the new program and delivery arrangements can be put in place. Many bands will be well organized to participate in the new program and delivery arrangements immediately. Others will require more time and perhaps special assistance to help them carry out the necessary planning studies and to develop their own management and delivery capacity.

In the course of implementing any new program, there will be a need to work out details on specific program design arrangements, delivery mechanisms, terms and conditions of agreements and similar areas of concern. The Government is committed to an open and consultative approach that will identify and address any concerns regarding the implementation of a new approach.

For further information about this discussion paper and how you can contribute ideas and suggestions, for a new on-reserve housing program, please contact the nearest office of the Department of Indian Affairs and Northern Development.

Laying the Foundations of a New On-Reserve Housing Program

Appendix 1
Description of the Current On-Reserve Housing Program

On-Reserve Housing Program Description

The Housing Program provides needed support to Indian bands and individuals residing in Indian communities located on reserve or Crown land.

Through the program, the department provides capital subsidies of between $19,000 and $45,000 (basic transportation and economic components) for the construction or acquisition of new houses and an average of $6,000 for the renovation/rehabilitation of existing units. Funds are also made available for management, planning, technical assistance, inspection and training activities, as well as demonstration projects to test out appropriate technology.

The program is administered by band councils or their designated housing authorities who establish local housing policies including application for an allocation of available funding, the establishment of priorities, and the planning and implementation of housing projects.

All new construction to which departmental funding is provided must meet at least National Building Code standards. Also, departmental capital subsidies are not intended to cover the full cost of housing so bands and individuals are required to identify and obtain other necessary funding.

One source of additional resources is a contribution by the individual who is to occupy the house or by the band/community. This contribution may be a combination of cash or sweat equity. Another source is the use of the Work Opportunities Program under which social assistance funds — the entitlements of people engaged in house construction who would otherwise receive social assistance — are used to supplement DIAND capital subsidies. In some instances, Employment and Immigration Canada (CEIC) funding is provided for specific on-the-job training in coordination with a housing project. These CEIC funds are, however, not intended to provide for labour costs on an on-going basis; they provide for skills training projects which are to occur over a specified timeframe.

As has been the case with off-reserve housing, the use of loans is now becoming an important component of on-reserve housing. The Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), under the *National Housing Act* (NHA), is involved in the majority of loans for housing in Canada through the insurance of loans under Section 10 (formerly Section 6) of the Act. As part of its authority, CMHC also offers assistance to medium and low-income families who cannot afford to pay the full costs associated with the basic housing requirements. For such families, two key CMHC loan assistance programs are available to reserve residents. One is the Rental Housing Assistance Program under Section 95 (formerly Section 56.1) of the NHA which provides operating subsidies to reduce rental requirements to a level more appropriate to the financial capacity of medium and low-income families. The operating subsidy is established based on the difference between the amount required to amortize the full capital cost of constructing the housing project at prevailing market interest rates, over 35 years less the amount required to amortize the capital cost at a 2% interest rate over 35 years.

Bands, as project sponsors, are required to enter into an operating agreement with CMHC. The operating agreement stipulates the terms and conditions under which financial assistance is provided.

The other CMHC program is the Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP), under Section 51 (formerly Section 34.1) of the NHA which provides a forgivable loan component reducing or eliminating loan repayment costs for the renovation of existing houses. The RRAP lending program is designed to improve or upgrade existing houses at least five years old in areas of sub-standard condition, including structural soundness, electrical, heating, plumbing, fire and safety and accessibility for a disabled occupant. The maximum loan available is currently $25,000, of which up to $8,250 may be forgiven. This program is currently under evaluation with some program changes expected in the next year.

CMHC also provides direct loans as a lender of last resort under Section 98 and Project Development Funds (PDF) under Section 76 of the NHA.

The Project Development Funds are used in conjunction with the Rental Housing Assistance Program (Section 95). Assistance is in the form of a loan used to carry out the initial planning phases of a project and developing it through to the CMHC commitment stage. Loan funds are included in the capital cost of the project, should it proceed. If the project is not approved or does not prove feasible, the PDF loan may be fully forgiven.

Reserves are located on Crown land and as such are non-mortgageable. Thus to secure housing loans, bands and individuals may apply for a Ministerial Guarantee. The guarantee provides security to the lending institution in the event of a default by the borrower. the lending institution must be approved under the NHA and the band is required to state to the Minister that they will assume responsibility to repay the loan, should the Minister be required to make any payments under the guarantee.

There is one other key program affecting housing on reserve: the Social Development Program, which provides shelter allowance payments to eligible households. For the most part, these payments cover costs such as fuel, utilities (hydro, water, sanitation and telephone) and maintenance/repairs. Where a housing unit is constructed under CMHC Rental Housing Assistance Program, the department will cover the rental payments which include the above items plus an allowance for insurance, loan repayments, replacement reserve (major items only) and on-going administration of the project. In general, it is Social Development's policy not to cover loan repayment costs except for those units where the loans are part of the CMHC's Rental Housing Assistance Program or RRAP.

Laying the Foundations of a New On-Reserve Housing Program

Appendix 2

How Bands Might Manage Resources Under a New Program: Four Examples

How Bands Might Manage Resources Under a New Program: Four Examples

1. Introduction

The new housing policy is intended to give bands a lot of flexibility in creating their own program designs and housing plans, using both Federal resources and their own resources.

In this paper, there are four examples of how the funding available to bands under a new housing policy could be used.

They illustrate different ways in which the different bands might propose to use the funds available. **They do not imply endorsement as the best approaches to take.**

Note that for purposes of the examples, the basic level of DIAND funding is assumed to be **exactly the same as this kind of band now receives.**

In order to simplify things and allow comparisons to be made, the key facts about each of the bands are all the same, e.g., housing needs, etc. Since the **housing situation** faced by the chief and band council is **the same** in each case, so are many aspects of the **5-year plan they adopt** to meet the needs. But the different bands in the examples use **different program designs** and get different results.

2. Contents of Each Example

The tables on the next several pages first show the housing needs, then the proposed housing policy/program design of the band, and then the plan to respond to the needs.

A statement of revenues and expenses is given for the first year of each band housing plan.

Finally, we have a look at what each band would have achieved after five years of work.

3. Some Limitations of the Examples

The tables show one year. Bands will also want to consider what will happen over five or ten years, especially where new debts are involved.

Note that the actual work to be carried out in each case would probably be juggled over the five years to take advantage of various opportunities on the reserve. For example, in one year, most or all of the renovation might be done to take advantage of a good deal on materials, etc.

The examples all assume the future adoption of a policy under which, if rents are charged on all houses, then DIAND Social Assistance will pay rents for those in existing reserve units, regardless of whether they have loan financing or not. **Such a policy has *not been approved*, but is one of the possibilities raised in the Discussion Paper as a question.**

Note also that the different examples used here do not take into account the possibility that a given band may have **existing debts** from before the new policy. They may need to meet these with the fresh funds provided each year if they are not collecting adequate revenues, or have suddenly lost some subsidy funds, etc.

The examples **do take into account new debts** created under the new policy in considering what has been achieved after five years.

The examples assume that only cash equity contributions would be eligible for matching under the "Incentive" portion of funding. This means there is fairly limited use of this feature, because the band example chosen in each case has a lot of people on welfare. In reality, the Incentive funds could be more widely available and used than in the examples here, depending on what is said in the consultation process.

The examples assume that the **first priority in all cases is maintenance of the existing stock**. It is not clear whether this priority can be sustained in practice, given the competing pressures on band councils.

4. Reasons for Different Results

Some of the proposed policies and plans obviously produce a lot more housing and jobs than others, because they add to the Federal funds made available, collect more revenue, and have program designs which "leverage" the available funds more effectively. There is a good question of whether some of the approaches would be acceptable to communities or from the standpoint of making sufficient progress in improving housing conditions on the reserve.

Deep Lake Band: Proposed Housing Strategy

Housing Situation

On-Reserve Population:	800
Number of Houses:	160
Houses in Need of Major Renovation:	75
Waiting List	25
Families or family groups on Social Assistance	100
Families With Employment Income as Main Source	60

Band Housing Plan Proposed by Chief

Policies

Everyone pays heat, light, and water costs, whether from income or Social Assistance, but no rent.

People contribute to their own repairs and maintenance through work and contributions in kind.

Band owns and manages all housing on the reserve.

All new housing construction and renovations will be fully paid for in the year they are carried out: no debt financing.

Plan

Do routine repairs and maintenance on each house each year as a priority.

Build 5 new units a year.

Renovate 15 units a year.

Deep Lake Band: Housing Finances

Expenses

Heat, light, and water @ $1,800 per unit per year	$288,000
Insurance costs @ $650 per unit per year	$104,000
Routine repairs and maintenance for all units @ $1,500 per unit per year	$240,000
New construction to meet needs @ $80,000 per unit, building 5 units a year	$400,000
Major renovation @ $30,000 per unit, renovating 15 units a year	$450,000
Delivery costs @ 10% of construction and renovation costs	$85,000
Total Annual Expenses	**$1,567,000**

Deep Lake Band: Housing Finances

Revenues

Payments by individuals with jobs for their own heat, light and water	$108,000
Payments by individuals with jobs for their own insurance	$39,000
Payments by Social Assistance for heat, light, water, insurance for those on welfare	$245,000
Payments/work toward costs of routine repair and maintenance @ $750 a year	$120,000
Work by those on the waiting list to build new houses	$40,000
Work by those living in houses in need of major renovation	$45,000
Allocation by DIAND for Basic Needs and Low Income portions	$400,000
Allocation by DIAND for delivery costs	$50,000
Total Revenues	**$1,047,000**
Shortfall	**$520,000**

Deep Lake Band: Results After Five Years

1. Routine repair and maintenance carried out.

2. Because of shortfall in revenues, only 3 units a year actually constructed, therefore 10 families from original waiting list still not housed.

3. Because of revenue shortfall, only 3 units a year renovated, therefore 60 units still in substandard condition.

4. No rents charged, therefore no added social assistance funding from DIAND enters picture. In excess of $360,000 a year in revenues from this source is foregone, plus over $216,000 in rental revenues from those with jobs.

5. 30 one-year jobs created on reserve over the five years.

Comment

It is unlikely that this plan would be acceptable to the community or from the standpoint of making sufficient progress on housing conditions. It simply does not make enough housing activity happen.

Bright Lake Band: Housing Strategy

Housing Situation

On-Reserve Population:	800
Number of Houses:	160
Houses in Need of Major Renovation:	75
Waiting List	25
Families or family groups on Social Assistance	100
Families With Employment Income as Main Source	60

Band Housing Plan Proposed by Chief

Policies

Everyone pays heat, light, and water costs, whether from income or Social Assistance.

Band owns and manages all housing on the reserve.

Everyone on reserve pays flat rent of $200 per month, whether from income or Social Assistance, because most incomes on reserve are similar. Rent covers insurance, and routine repair and maintenance.

No debt financing.

Plan

Do routine repairs and maintenance on each house each year as a priority.

Build 5 new units a year.

Renovate 15 units a year, with renovation as first priority on resources.

Bright Lake Band: Housing Finances

Expenses

Heat, light, and water @ $1,800 per unit per year	$288,000
Insurance costs @ $650 per unit per year	$104,000
Routine repairs and maintenance for all units, @ $1,500 per unit per year	$240,000
New construction to meet needs units @ $80,000 per unit, building 5 units a year	$400,000
Renovation costs @ $30,000 per unit, renovating 15 units a year	$450,000
Delivery costs @ 10% of construction and renovation costs	$85,000
Total Annual Expenses	**$1,567,000**

Bright Lake Band: Housing Finances

Revenues

Payments by individuals with jobs for their own heat, light and water	$108,000
Payments by Social Assistance for heat, light and water, for those on welfare	$180,000
Rents from all occupants, which cover insurance and routine repairs/maintenance	$384,000
Work by those on the waiting list to build new houses	$40,000
Work by those living in houses in need of major renovation	$45,000
Allocation by DIAND for Basic Needs and Low Income portions	$400,000
Allocation by DIAND for delivery costs	$50,000
Total	**$1,207,000**
Shortfall	**$360,000**

Bright Lake Band: Results After Five Years

1. Routine repair and maintenance carried out.

2. Due to shortfall in revenues, 3 units a year constructed; therefore 10 families remain on the waiting list.

3. Due to shortfall, 8 units a year renovated; therefore 35 units remain in substandard condition.

4. Band has given up over $72,000 a year in potential rental revenues from families earning income from jobs by charging flat $200 a month rents, rather than rents according to incomes. Band has also given up some $120,000 in potential DIAND social assistance shelter component revenues through the flat rents policy.

5. 42.5 one-year jobs created on reserve over the five years.

Comment

This plan achieves quite a bit, but still would leave a substantial shortfall in housing improvement.

Oval Lake Band: Housing Strategy

Housing Situation

On-Reserve Population:	800
Number of Houses:	160
Houses in Need of Major Renovation:	75
Waiting List	25
Families or family groups on Social Assistance	100
Families With Employment Income as Main Source	60

Band Housing Plan Proposed by Chief

Policies

Everyone pays rent or ownership costs at 25% of income up to certain maximum rents, with deduction of first $3000 of earned income for employment expenses. The rental/ownership payments cover heat, light, water, insurance, routine maintenance and repairs.

Band owns and manages half of housing on the reserve; rest is owner occupied.

Band finances all housing with loans, provided these can be fully covered by revenues.

New houses can be purchased for down payment of 10%; buyers receive a buy-back guarantee and a guaranteed return on equity of 7% a year.

New dwellings are allocated 40% to those on Social Assistance and 60% to those wanting to buy. The dwellings of the people who move to new homes are bought back by the band and rented to those on Social Assistance.

Band has revolving equity loan fund for those who want ownership housing, and makes equity shares available to bring ownership within the means of those earning incomes of $19,000 and up.

Plan

Do routine repairs and maintenance on each house each year as a priority.

Build 5 new units a year.

Renovate 15 units a year.

Oval Lake Band: Housing Finances

Expenses

Heat, light, and water @ $1,800 per unit per year	$288,000
Insurance costs @ $650 per unit per year	$104,000
Routine repairs and maintenance for all units, @ $1,500 per unit per year	$240,000
Loan payments @ 12% interest ($9100 per year over 25 years) to cover new construction of units @ $72,000 per unit, building 5 units a year	$45,500
Loan payments on 50% of renovation costs, or $15,000 per unit ($4008 a year over five years), renovating 15 units a year	$60,120
Delivery costs @ 10% of construction and renovation costs	$85,000
Return on equity for new purchasers @ 7% on $8,000 X 3 units	$1,680
Repayable equity loans to bring new units within reach of those earning $19,000 a year @ 25% of income ($38,000 a unit required) X 3 units	$114,000
Purchase costs of units from those moving @ $38,000 per unit of 3 current owners	$114,000
Total Annual Expenses	**$1,052,300**

Oval Lake Band: Housing Finances

Revenues

Rent payments by individuals with jobs @ 25% of income averaging $19,000, minus a $3,000 deduction	$240,000
Rent payments by Social Assistance @ 25% for those on welfare incomes averaging $10,000	$250,000
Payments/work by owners to cover full costs of routine repair and maintenance @ $1,500 a year	$120,000
Equity payments by those wanting to buy new houses	$40,000
Repayment to revolving fund of equity loans from proceeds of sales by those moving	$114,000
Allocation by DIAND for Basic Needs and Low Income portions	$400,000
Allocation by DIAND for Incentive funds to match equity provided by home buyers	$40,000
Allocation by DIAND for delivery costs	$50,000
Total Annual Revenues	**$1,254,000**
Surplus	**$201,700**

Oval Lake Band: Results After Five Years

1. Routine repairs and maintenance kept up.

2. 25 families on waiting list housed.

3. 75 units in substandard condition renovated.

4. Fund to cover future debt servicing costs established, but band must raise rents and ownership payments annually to ensure debts are covered, or else reduce annual production in later years.

5. 75 one-year jobs created on reserve over the five years.

Comment

This plan achieves all of the targets set by the chief but it involves a major financial commitment by band members and creates a future debt potential that would need to be watched carefully.

Oblong Lake Band: Housing Strategy

Housing Situation

On-Reserve Population:	800
Number of Houses:	160
Houses in Need of Major Renovation:	75
Waiting List	25
Families or family groups on Social Assistance	100
Families With Employment Income as Main Source	60

Band Housing Plan Proposed by Chief

Policies

All houses on the reserve are owned by individual occupants.

Everyone pays heat, light, water, insurance, routine repair and maintenance costs, whether from income or Social Assistance.

Band has revolving loan fund for those who want to buy new housing, and makes loans available at interest rates geared to income, to make sure no one pays over 30% of income for loan payments plus heat, light, water, insurance, and routine repairs and maintenance. Every purchaser must put down 5% equity.

Band finances full renovation costs through loans from an Indian financial institution.

Plan

Do routine repairs and maintenance on each house each year as a priority.

Build 5 new units a year.

Renovate 15 units a year.

Oblong Lake Band: Housing Finances

Expenses

Heat, light, and water @ $1,800 per unit per year	$288,000
Insurance costs @ $650 per unit per year	$104,000
Routine repairs and maintenance for all units, @ $1,500 per unit per year	$240,000
Loans from revolving loan fund for new construction, @ $76,000 each	$380,000
Loan payments on 100% of renovation costs, or $30,000 per unit ($8016 per unit per year over five years), renovating 15 units a year	$120,240
Delivery costs @ 10% of construction and renovation costs	$85,000
Total Annual Expenses	**$1,217,240**

Oblong Lake Band: Housing Finances

Revenues

Ownership payments by individuals with jobs for their own heat, light, water, insurance, routine repairs and maintenance	$237,000
Payments by Social Assistance for heat, light, water, insurance, and routine repairs and maintenance for those on welfare	$395,600
Payments by individuals purchasing new housing into revolving loan fund, at an average $18,000 income X 30% = $4,500 - household operation expenses of $3,950 a year = $550 a year toward loan expenses per household	$2,750
Equity amounts provided by new home buyers	$20,000
Allocation by DIAND for Basic Needs and Low Income portions	$400,000
Allocation by DIAND for Incentive funds	$20,000
Allocation by DIAND for delivery costs	$50,000
Total	**$1,125,350**
Shortfall	**$91,890**

Oblong Lake Band: Results After Five Years

1. Routine repairs and maintenance kept up.

2. 20 of 25 families on waiting list housed; 1 less than planned units a year built due to shortfall in funding during early years of revolving loan fund account. In later years of fund, there may be a capacity to lend more as repayments build up. Shortfall might be eliminated by raising the average income of those served in the early years of the fund, and concentrating on renovation of units with lowest-income occupants.

3. 36 out of 75 units in substandard condition renovated; as costs of borrowing rise, 4 fewer units than planned are renovated each year, applied against a declining balance. That is, the units renovated go as follows: 15, 11, 7, 3, 0. Some increase in revenues will be needed to cover later years of renovation financing.

4. 48 one-year jobs created on reserve over five years.

Comment

This plan has benefits over the long term, but is slower to make improvements over the short term. The problem is that it takes time to build up a revolving loan fund, unless there is a major amount of capital provided up front.

Laying the Foundations of a New On-Reserve Housing Program

Appendix 3

Some Ideas on Implementing a New Housing Policy

Some Ideas on Implementing a New Housing Policy

1. Phased Introduction of New Policy

The new housing policy concepts set out in the Discussion Paper envisage a dramatic increase in Indian control. In fact, bands would have more control over policies and allocation of program resources than either municipalities or provincial governments using Federal funds. This expanded control would be most likely be turned over in relation to the desire and the capacity of bands to use it.

Different bands have different levels of readiness to take on more functions and responsibility for their housing programs. Accordingly, a development phase would be needed for many bands to take on the new approach to housing policy.

2. Key Support Role Played by Tribal Council/Regional Housing Agencies

In this process, the tribal councils or regional bodies could play a key role, especially in providing technical knowledge and skills and in carrying out functions which are uneconomical for smaller bands.

There could be incentives for creating or strengthening of such agencies. DIAND would be ready to devolve substantial planning and delivery authority to such bodies.

3. Use of Program Models

In order to assist bands in reaching decisions on housing policies they want to adopt, several policy and program models could be offered as examples. Housing policies and programs which had been successful on other reserves, (e.g., revolving loan funds), or in similar circumstances elsewhere, (e.g., co-operative housing), could be collected together and documented.

4. Potential Steps Toward Implementation

The following steps are not intended to suggest a rigid pattern which a band would be forced to take, but a "typical pattern" and a checklist of readiness to participate in the new program arrangements.

Step One: Bands Become Familiar With New Policy

The consultation process on the Discussion Paper will achieve a certain level of awareness of the new policy and program.

But once a design has been finalized, it will obviously be necessary to conduct orientation sessions for all band councils and for key people involved in housing on reserves.

The purpose at this stage is to let people know the basic elements they will need to deal with and to learn how rapidly implementation may proceed from their responses.

Step Two: Bands Assess Current Needs, Resources, Debts, and Skills

Each band will want to have a view of how many units it is likely to need to build, renovate, and repair over the next five years.

They will want to check how much they can contribute to housing in future years, and what their outstanding debt obligations are.

They will want to assess what skills they are missing to maintain, operate, and build/renovate housing to acceptable standards.

Step Three: Bands Establish/Confirm Housing Structures and Legislative Framework

With the basic needs and response capabilities in mind, the band will want to consider whether it has appropriate authorities for community planning, standards of construction, security of tenure, charging of rents, and other basic aspects of housing policy and management.

They may want to create a Band Housing Authority to operate rental housing on reserve and to contract for new construction and renovation, if such an Authority does not exist.

Step Four: Bands Establish/Confirm Housing Policies

Having established a legislative and organizational framework, the band may wish to establish or confirm specific policies about:

- allocation of units on the basis of need;
- filling vacancies;
- rents or ownership payments;
- requirements for household operation and maintenance of their units;
- heat, light and water supplies and charges;
- resolution of disputes over tenure, payments, etc.

Step Five: Tribal Councils/Regional Bodies Conduct Training Program for Those Involved in All Aspects of the New Policy

The people who carrying out the new policy will need to be trained in their responsibilities, if a new Authority is being created. Those who already are involved in housing management may need to learn new techniques and approaches to their jobs.

Step Six: Bands Develop First Five-Year Housing Plan

While much of the groundwork will have been laid for a band housing plan, it is only at the stage of having people in place and ready to give effect to the plan that it would be finalized.

Step Seven: DIAND Reviews and Approves Band Housing Plans and Resources

With the preparatory work out of the way, DIAND approval could by this stage be a "pro forma" matter. There will have been various sign-offs as the band undertook different preparatory steps, e.g., for training funds.

Step Eight: DIAND Approves Ministerial Guarantees Project by Project

This will only be required where a band is opting for loan financing.

Step Nine: DIAND Approves Rental Payments via Shelter Component of Welfare Based on Band Structures and Projects

Again, this will only come into play where welfare people are to be housed in the dwellings under the new policy.

Step Ten: DIAND Audits Band Housing Achievements in Relation to Plan

Funding in Years 2 to 5 of the plan could depend on how well the Plan is followed and new agreements would be signed based on a formal evaluation undertaken during year 4 of the agreement.

5. Conclusion

In addition to the above sequence at the band level, there would likely be a parallel "track" for the development of regional or tribal council housing agencies. This would start before the above sequence. There could also be an earlier "track" for the development of Indian financial institutions.

Assises d'un nouveau programme de logement dans les réserves

Document de travail

Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada

Canada

Assises d'un nouveau programme de logement dans les réserves

Document de travail

Publié avec l'autorisation de
l'hon. Tom Siddon, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 1990.

QS-5275-000-BB-A1
N° de catalogue R32-103/1990
ISBN 0-662-57912-7

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada

Remerciements

Le *ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* (MAINC) remercie l'*Assemblée des Premières nations* (APN), le *Conseil tribal des Dakotas-Ojibways* (CTDO) et la *Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan* (FNIS) qui ont contribué à la préparation de ce document. Le *Ministère* remercie également les Premières nations visées par le *Traité n° 7* (Alberta) et de *Fisher River* (Manitoba) qui ont enrichi de leurs idées constructives les versions préliminaires de ce document.

Table des matières

	Préface	1
I	Introduction	3
II	Problèmes de logement et objectifs	7
III	Réalisations nécessaires	13
IV	Politique fédérale proposée	15
V	Établissement du contrôle par les Indiens	19
VI	Certitude des titres fonciers	23
VII	Ententes des Premières nations et du gouvernement	25
VIII	Répartition des fonds fédéraux	31
IX	Coordination des programmes du gouvernement	39
X	Une estimation des coûts	41
XI	Conclusion	51

Annexes

1.	Description du programme de logement actuel dans les réserves	53
2.	Gestion des ressources par les bandes dans le cadre d'un nouveau programme : quatre exemples	57
3.	Quelques idées sur la mise en œuvre d'une nouvelle politique de logement	79

Préface

Le présent document expose les voies que le gouvernement du Canada et les Indiens pourraient emprunter ensemble pour améliorer le logement dans les réserves partout au pays. Il sert dans les consultations auxquelles prennent part le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et les représentants des Premières nations et de leurs organismes et associations. Il sert également aux discussions avec d'autres ministères fédéraux qui participent aux programmes de logement dans les réserves ou aux services connexes d'ordre économique, technique ou de formation.

Le document expose les problèmes de logement dans les réserves, leur origine et les mesures propres à améliorer le logement. On constatera en le lisant que s'ils arrivent à redresser certaines situations, les programmes de logement actuels ne parviennent pas à solutionner entièrement toutes les difficultés.

Le document reconnaît que tous les Indiens devraient pouvoir compter sur un logement abordable, de qualité et de taille convenables. Il propose donc que les Premières nations et le gouvernement *s'emploient* à atteindre ce but en formant un *partenariat* établi selon les trois principes suivants :

- **la prestation aux Indiens de logements abordables, de qualité et de taille convenables doit être comprise comme une *responsabilité commune* des Premières nations et du gouvernement du Canada;**
- **l'*autorisation des Premières nations* d'exercer un contrôle significatif sur les programmes de logement de leurs peuples doit être reconnu, affirmé et appuyé; et**
- **le *gouvernement du Canada* doit définir clairement ses *engagements et obligations* en matière d'aide au logement dans les réserves.**

Le présent document n'est qu'un document de travail. Les idées et les propositions qu'il exprime ne représentent pas nécessairement les politiques ou les positions du gouvernement du Canada.

La question des droits des Indiens au logement

Les organismes indiens qui ont participé à la préparation de ce document (APN, FNIS et CTDO) ont affirmé que le gouvernement du Canada a une obligation spéciale de loger convenablement les Indiens. *Leur droit correspondant,* affirment-ils, découle à la fois des traités, de leurs droits ancestraux fondamentaux et de la Constitution.

Pour sa part, le gouvernement fédéral et le Ministre s'engagent vis-à-vis le logement dans les réserves en raison des responsabilités que la Constitution leur confère. Le gouvernement ne reconnaît pas aux Indiens un droit *universel* au logement subventionné. Par contre, le gouvernement *croit* fermement que tous les Indiens doivent avoir accès à un logement abordable, de qualité et de taille convenables. Sa politique est d'offrir aux Premières nations un appui financier *au moins égal à celui qu'il offre aux autres Canadiens dans les mêmes conditions financières et aux prises avec les mêmes problèmes de logement*, afin qu'elles puissent veiller à ce que leurs populations aient un logement répondant aux normes nationales fondamentales. Cela veut dire que le gouvernement du Canada offrira de l'aide financière aux Premières nations, afin que les familles et les collectivités indiennes nécessiteuses puissent obtenir un logement convenable sans avoir à payer davantage que d'autres Canadiens qui ont des besoins semblables.

Le gouvernement reconnaît aux Premières nations le droit de faire valoir, par des mécanismes appropriés, tous leurs titres éventuels directement ou indirectement reliés au logement. Il verrait également d'un bon œil que les Premières nations, si elles le désirent, déclarent leur accord sur leurs droits dans le mémoire destiné au Cabinet qui devrait donner suite aux consultations sur le document de travail. En attendant que la question des droits au logement soit résolue, le gouvernement invite les Indiens à participer aux consultations sur les idées avancées et les questions posées par ce document de travail. Cela permettrait de corriger, par des modifications urgentes et particulières, les faiblesses des politiques et des programmes de logement existants. **LA PARTICIPATION DES INDIENS À CES CONSULTATIONS ET (OU) LEUR ACCEPTATION DE TOUTES NOUVELLES APPROCHES DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES DE LOGEMENT NE METTENT NULLEMENT EN DANGER LEURS DROITS DE POURSUIVRE LEURS LUTTES POUR FAIRE RECONNAÎTRE LEURS DROITS AU LOGEMENT.**

I Introduction

But

Ce document de travail a été préparé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) dans le cadre d'un examen du logement dans les réserves amorcé en 1988. Il sert aux consultations qui impliquent les représentants des (Indiens des) Premières nations et de leurs organismes. Il sert également aux discussions auxquelles prennent part les ministères gouvernementaux et les organismes clés qui proposent des programmes de logement. **Son objet est de relever les options et les recommandations dont les parties conviennent et qui pourraient être présentées au Cabinet fédéral pour étude en vue d'établir une nouvelle politique et de modifier les programmes de logement dans les réserves.**

> **AUCUNE DES IDÉES PRÉSENTÉES DANS CE DOCUMENT N'EST DÉFINITIVE.** Avant d'arrêter toute nouvelle politique ou tout nouveau programme, le gouvernement s'engage à mener d'intensives consultations avec les Indiens et les autres organismes gouvernementaux. Le document cherche réponse à de nombreuses questions avant que l'on puisse en arriver à des propositions bien définies. **LES PROGRAMMES ET LES ENGAGEMENTS EN VIGUEUR TIENDRONT JUSQU'À LA CONCLUSION D'UNE ENTENTE GLOBALE SUR UNE NOUVELLE APPROCHE OU DE NOUVEAUX PROGRAMMES.**

Historique

L'Assemblée des Premières nations (APN), le Conseil tribal des Dakotas-Ojibways (CTDO) et la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan (FNIS) ont contribué de façon significative à l'examen en soumettant leurs propres documents de travail dans lesquels ils dégagent les perspectives et les solutions des Indiens aux problèmes de logement. L'examen les a également amenés à participer à des ateliers techniques, à faire part de leurs vues sur les problèmes de logement et sur les solutions possibles, à étoffer la préparation de ce document de travail et à revoir les versions préliminaires.
Le MAINC a pu profiter de l'orientation et des conseils que lui a fournis un Comité d'orientation interministériel fédéral[1].

1. Les membres du Comité d'orientation interministériel représentaient la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), Énergie, Mines et Ressources Canada (EMR), Emploi et Immigration Canada (CEIC) et Santé et Bien-être social Canada (SBSC). Ont également apporté leur contribution le Bureau du Conseil privé (BCP), le Bureau des relations fédérales-provinciales (BRFP), le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le ministère des Finances (FIN).

Introduction

L'examen qui a conduit à la préparation de ce document de travail a donné l'occasion aux parties de mettre de l'avant nombre de principes directeurs. Plusieurs d'entre eux, énumérés ci-dessous, semblent avoir recueilli l'assentiment général. Le présent document de travail y a consacré des propositions particulières. Des questions reliées portent sur des moyens possibles de mise en œuvre de celles-ci.

- part plus grande faite aux Indiens dans le contrôle des programmes de logement dans les réserves
- protection de l'intégrité des terres des réserves
- obtention des ressources suffisantes pour permettre aux Indiens d'avoir accès à des logements convenables
- affectation équitable des fonds fédéraux au logement dans les réserves
- coordination rationalisée des programmes fédéraux
- accords de financement à long terme (c.-à-d. pour plusieurs années)
- plus grands avantages économiques à tirer de la construction de logements dans les réserves
- reconnaissance de la compétence des Premières nations à établir leurs propres normes de logement

Par contre, d'autres questions, par exemple celle de la reconnaissance des droits des Indiens au logement, celle des critères des besoins financiers et des besoins en logement, n'ont pas fait l'objet d'un consensus aussi général. Toutefois, le présent document en traite quand même, soulevant des questions qui visent à préciser les vues exprimées tout en proposant des solutions sur les moyens de les résoudre.

Le processus de consultation

L'exercice de consultation destiné à réviser le présent document de travail a été établi par le MAINC, en étroite liaison avec les représentants des Premières nations. Il sera donné à chaque Première nation d'étudier le document de travail, d'obtenir de plus amples renseignements des représentants du MAINC et de réagir aux idées, propositions et questions véhiculées par le document. Les régions du MAINC et les Premières nations tiendront des réunions de consultation. Pour la plupart, elles auront lieu au palier du Conseil tribal, du district ou de la région. Le MAINC procurera les comptes rendus de toutes les réunions aux représentants des Premières nations. Dans toute la mesure du possible, le MAINC fournira des réponses articulées aux questions et aux suggestions que lui communiqueront les Premières nations.

Après les consultations

Après les consultations, le MAINC communiquera par écrit à toutes les Premières nations le résumé de l'issue des consultations. Le MAINC et les représentants de l'APN, de la FNIS et du CTDO examineront les résultats pour déterminer les terrains d'entente ou de désaccord. Le MAINC sera dès lors en mesure de soumettre un mémoire dont pourra se servir le Ministre afin d'obtenir du Cabinet fédéral des décisions ou une orientation à suivre quant aux options et aux recommandations.

Introduction

Lors des discussions antérieures entre le MAINC, l'APN, la FNIS et le CTDO, le Ministère a convenu d'inclure dans tout mémoire subséquent au Cabinet un exposé des points d'accord entre les Indiens sur la politique du logement dans les réserves, notamment sur leurs droits au logement. Le Ministère précisera dans le même document les vues et les positions qui sont en accord ou en désaccord avec les positions fédérales.

II Problèmes de logement et objectifs

S'il y a eu amélioration, récemment, bon nombre de réserves à travers le Canada n'en restent pas moins aux prises avec de graves problèmes de logement. Un nouveau programme de logement dans les réserves[1] devra donc chercher à solutionner ces problèmes.

Problème n° 1 : Insuffisance du contrôle exercé par les Indiens

Les Indiens participent actuellement à l'*administration* des programmes de logement dans les réserves. Toutes les contributions au logement du MAINC en immobilisations (construction et rénovation) sont administrées par les bandes. En outre, les bandes administrent environ 90 % des fonds d'immobilisations versés aux services d'eau et d'égout, au réseau routier, aux installations électriques, à la protection-incendie et aux écoles. Les programmes de logement de la SCHL sont administrés par les bandes ou avec leur approbation.

Les bandes n'ont cependant pas main mise sur la *conception* de ces programmes *ni sur leurs modalités de prestation* au sein de leurs propres collectivités. Elles n'assument pas la toute première responsabilité quant à l'élaboration de la politique et des critères des programmes ou quant à leurs mécanismes de prestation. Il s'agit actuellement de programmes imposés qui limitent les niveaux de subvention à la construction et à la rénovation, qui restreignent l'utilisation des fonds d'immobilisations et de fonctionnement.

Certaines bandes ont voté des résolutions pour contrôler l'occupation, l'usage, l'entretien et l'exploitation des terrains, des logements et installations connexes. Mais la limite précise de leurs pouvoirs n'est pas arrêtée. Par ailleurs, l'on n'a pas statué sur les pouvoirs et les ressources nécessaires à l'exercice de leur contrôle sur les programmes de logement. Il y a pénurie de gestionnaires, d'urbanistes et de techniciens de formation et d'expérience, signe évident que la formation et le développement organisationnels des Premières nations n'ont pas reçu tout l'appui nécessaire. Il n'y a pas d'appui suffisant à l'administration courante, à la gestion des projets, à la recherche et au développement; ni les organismes de logement ni les institutions indiennes ne parviennent à offrir suffisamment de services de logement spécialisés.

Problème n° 2 : Insuffisance de l'offre

Le nombre annuel de nouveaux logements dans les réserves a doublé depuis les années 1970. Cette augmentation est à peine suffisante pour répondre aux besoins des nouveaux ménages qui se forment. Bon nombre d'habitations plus anciennes, de piètres conception et construction, n'ont qu'une durabilité de 10 à 20 ans. Même celles que l'on a construites au regard des normes du Code national du bâtiment ont mal été entretenues et ne devraient pas durer beaucoup plus d'une vingtaine d'années. Très bientôt, une bonne proportion des

1. Voir à l'annexe 1 la description des programmes fédéraux actuels de logement dans les réserves.

nouvelles habitations ne servira qu'à remplacer les constructions détériorées plutôt qu'à satisfaire aux besoins des nouveaux ménages ou à réduire le surpeuplement. On fait présentement état d'une pénurie de 10 000 à 11 000 logements dans les réserves. Au rythme où l'on construit les habitations, cet arriéré aura presque doublé d'ici 10 ans.

Ces dernières années, le retour des Indiens de la loi C-31 a gonflé la demande de logements dans les réserves. Diverses affectations de crédits fédéraux au logement ont été approuvées pour aider les Premières nations à faire face à la demande des Indiens de la loi C-31 et leurs familles. Des fonds ont été consacrés au logement des Indiens de la loi C-31 pendant les trois prochaines années et des ressources supplémentaires, prévoit-on, seront obtenues pour satisfaire aux besoins en logement des Indiens de la loi C-31 après cette date. Toutefois, l'arrivée rapide des nouveaux venus a crevé le budget des ressources et a compliqué la tâche des bandes qui doivent maintenant modifier leurs priorités et concilier les demandes des anciens résidents et des nouveaux arrivés. Avec les fonds actuels, on peut fournir plus de 2 700 logements aux familles de la loi C-31. On prévoit que la demande de logement des Indiens de la loi C-31 s'élèvera à environ 985 par année jusqu'à la fin de 1997-1998. Les populations rapatriées par la loi C-31 viendront augmenter la population totale des réserves et, compte tenu du nombre supplémentaire d'enfants et de nouvelles familles que cette migration implique, contribueront à la croissance à long terme de la demande de logements.

Problème n° 3 : Piètre qualité

Depuis le début des années 1980, toutes les nouvelles habitations construites dans les réserves ont été conçues et bâties conformément au Code national du bâtiment. Toutefois, bon nombre des habitations bâties avant le début des années 1980 ne répondaient pas aux normes. Dans bien des cas, les habitations en place sont insalubres et peu sécuritaires. Elles sont pour la plupart de taille modeste (de 100 m^2 ou moins). Un cinquième des habitations des réserves sont surpeuplées — ce qui excède de 10 fois la moyenne nationale. Près d'une habitation sur six dans les réserves ne dispose pas d'eau courante, en regard d'une sur cent hors des réserves. Plus d'un tiers n'ont ni bain ni douche, ni toilette. Un tiers ont besoin de grands travaux de réparation ou doivent être remplacés. Leur vie utile est de durée moindre que la moitié de la moyenne nationale. L'on a accordé peu d'attention aux besoins spéciaux des aînés, des handicapés, des ménages monoparentaux, des très grandes familles, des victimes de la violence familiale et des personnes qui ont besoin de foyer de réadaptation ou de transition. Il y a pénurie de modèles de maisons et de techniques de construction vraiment adaptées à la culture, au climat, aux conditions sociales et économiques des réserves indiennes.

Problème n° 4 : Coûts élevés

Dans bon nombre de réserves indiennes, les coûts de construction, de fonctionnement, d'entretien et de remise en état des habitations pourraient être moindres. Certaines technologies, certaines méthodes de construction et d'entretien et certaines techniques de gestion existant hors des réserves pourraient aider les Indiens à abaisser leurs coûts. Les

Premières nations et leurs organismes de logement n'ont ni les mécanismes, ressources, organisation, savoir-faire, ni le financement à long terme, ni les données de planification nécessaires pour tirer profit des technologies et des méthodes moins coûteuses, notamment :

- la gestion de l'énergie
- l'achat en groupe des matériaux, des services et de l'assurance
- la planification à long terme et la coordination des travaux de construction
- la recherche de l'efficience dans la planification de la construction, dans l'adjudication des marchés et dans la gestion des projets
- la gestion du parc immobilier axée sur sa durée utile : réparations au moment voulu et entretien de prévention

Si l'on pouvait parvenir à abaisser les coûts à des niveaux acceptables, il serait possible de consacrer les sommes ainsi récupérées à accroître la quantité ou à améliorer la qualité des habitations.

Problème n° 5 : Hausse de la dette des bandes

Les bandes accordent une très grande importance au logement de leurs membres. Aussi, préconisent-elles des travaux de construction rapides, sans se préoccuper assez du coût des moyens employés. Elles empruntent pour couvrir l'écart entre l'allocation-logement du MAINC et les coûts d'un logement convenable. Parfois, elles obtiennent de la SCHL des prêts assortis d'une aide au remboursement qui diminue au même rythme que les taux d'intérêt. Parfois, elles ne touchent pas les loyers comme elles devraient le faire selon les conditions du programme de la SCHL, parfois elles ne réussissent pas à expulser les locataires qui ne paient pas leur loyer. Toutes ces pratiques ont pour conséquence que la dette de logement des bandes vient s'ajouter aux autres dettes plus générales. Elles continuent de croître jusqu'au moment où les bandes se trouvent incapables d'entreprendre de nouvelles activités : toutes leurs ressources financières doivent être affectées à la réduction de la dette.

Problème n° 6 : Manque de certitude des titres fonciers

La plupart des particuliers et des familles dans les réserves ne considèrent pas le logement qu'ils occupent comme le leur. Il est donc facile à comprendre qu'ils soient peu portés à assumer la responsabilité de la construction, de l'entretien ou de l'amélioration de leur logement. De plus, le droit de possession ou de contrôle exclusif des particuliers ou des familles sur leur habitation n'est pas clairement défini. La situation est la même pour les droits et responsabilités des occupants et la juridiction des bandes au chapitre du logement (par exemple, qu'en est-il du droit d'expulsion?) En vertu de la *Loi sur les Indiens*, des actes juridiques spéciaux comme le *Certificat de possession* (CP) prévoient certaines options au chapitre de l'occupation. Mais il ne s'agit pas de mesures appropriées à toutes les régions ou à toutes les collectivités chez qui les attitudes, les valeurs et les traditions associées à l'attribution, l'occupation et la réglementation du terrain et de l'habitation diffèrent.

Problème n° 7 : Insuffisance des avantages aux chapitres de l'économie et de l'emploi

La construction, le fonctionnement, l'entretien et la rénovation des habitations dans les réserves procurent de l'emploi à bon nombre d'Indiens. On retrouve également quelques entreprises de construction, des fournisseurs de matériaux et des architectes d'appartenance autochtone. Toutefois, dans bien des cas, la construction demeure le fait de fournisseurs extérieurs non indiens établis hors des réserves. C'est le cas des fonds d'immobilisations (argent investi dans la construction d'habitations), des matériaux et de la main-d'œuvre — particulièrement de la main-d'œuvre spécialisée. S'ils pouvait obtenir de la formation et un soutien adéquats, les Indiens et leurs entreprises pourraient tirer de plus grands avantages en matière d'emploi et d'affaires des investissements dans le secteur de l'habitation de leur propre collectivité. Au bas mot, le volume de la construction, de la réparation et de la rénovation des habitations équivaut chaque année dans les réserves à un potentiel d'au moins 5 000 emplois à plein temps. De plus, des entreprises établies dans les réserves pourraient trouver, hors des réserves, d'excellents débouchés dans la construction de maisons et les marchés connexes de l'endroit.

Proposition :

Il est proposé que les Premières nations et le gouvernement du Canada travaillent en partenariat à la réalisation des objectifs suivants d'amélioration du logement dans les réserves :

1. Établissement du contrôle par les Indiens.

Assurer une participation indienne significative à l'élaboration des politiques fédérales en matière de logement dans les réserves, et faire en sorte que s'exerce un contrôle indien direct sur la conception et la prestation des programmes, avec le concours et l'assistance appropriés du gouvernement.

2. Accroître l'offre de logements.

Satisfaire à la demande de logements dans les réserves dans un délai raisonnable, au moyen de la construction ou de l'acquisition de nouveaux logements et d'une gestion, d'une rénovation et d'une remise en état efficaces des logements en place.

3. Améliorer la qualité des logements.

Établir et maintenir des niveaux de qualité acceptable pour le logement dans les réserves, conformément aux normes de base canadienne en circonstances comparables, eu égard au niveau de surpeuplement, aux réparations qui s'imposent, aux conditions de santé et de sécurité, à l'attention que requièrent les groupes spéciaux (p. ex., les aînés, les jeunes adultes vivant seuls, les personnes handicapées, les parents vivant seuls, les familles très nombreuses, les victimes de la violence familiale, etc.), à la qualité générale et à la dimension culturelle des modèles de logement.

4. Abaisser les coûts de logement.

Abaisser le coût global actualisé de la construction, du fonctionnement, de l'entretien et (ou) de la rénovation des habitations dans les réserves, sans sacrifier la qualité.

5. Éviter l'accroissement démesuré de la dette.

Veiller à ce que les Premières nations aient accès à des solutions de financement assez abondantes et souples pour qu'elles puissent répondre à leurs besoins en logement sans devoir supporter une dette qui excède leurs moyens financiers.

6. Promouvoir la certitude [illegible]res fonciers.

Promouvoir un sens d'appartenance collective et individuelle au chapitre de la certitude des titres fonciers du logement et, si les Premières nations le désirent, fournir l'occasion et la possibilité à ceux qui le peuvent et qui le désirent, de s'approprier leur propre habitation.

7. Accroître les retombées aux chapitres de l'économie et de l'emploi.

Accroître les débouchés et les possibilités d'emploi dérivés des investissements et des dépenses connexes au logement dans les réserves sans mettre en péril les besoins de logement primaires et les objectifs principaux.

Questions :

- **Ces objectifs tiennent-ils compte de tous les éléments importants du logement?**
- **Quels objectifs revêtent pour vous le plus d'importance?**
- **Y a-t-il d'autres questions à régler à propos du logement?**

III Réalisations nécessaires

Pour aplanir les difficultés mises en relief au chapitre précédent et afin de savoir contribuer à l'atteinte des sept objectifs proposés, les Premières nations et le gouvernement du Canada doivent conjuguer leurs efforts dans certains domaines principaux.

En premier lieu, il importe de **clarifier et fortifier les compétences, les responsabilités et la capacité de prestations des programmes des Indiens,** y compris le support à apporter aux Premières nations et à leurs organismes de logement pour la formation, le développement organisationnel, l'administration des programmes et la gestion courante des problèmes du logement. Cette mesure est nécessaire pour l'établissement du contrôle indien. Elle aura également pour effet de rendre plus efficace la planification, la mise en œuvre et la gestion des programmes, les projets et services de logement, et d'intensifier la participation des autorités indiennes et des occupants à l'amélioration et à l'entretien de leur parc immobilier. Elle peut également contribuer à l'étude et à la solution des questions relatives à la certitude des titres fonciers.

En deuxième lieu, il s'impose de **définir clairement les responsabilités du gouvernement et d'améliorer la prestation et la coordination des programmes fédéraux,** et même de créer pour les Premières nations un comptoir unique des programmes fédéraux. Cette mesure mettra davantage en perspective les engagements fédéraux et permettra de rendre plus accessibles aux Indiens les programmes et ressources du gouvernement fédéral. Elle établira en outre une liaison plus appropriée entre les Premières nations et le gouvernement du Canada.

En troisième lieu, il est nécessaire d'**accroître les investissements dans le logement,** y compris les contributions appropriées de toutes sources (particuliers, collectivités, secteur privé et gouvernement) et de **mieux gérer les dettes du logement.** Cette mesure augmentera du même coup le rythme de construction des nouvelles habitations et améliorera la qualité et la durabilité du parc immobilier. Elle augmentera aussi les ressources destinées à ceux qui sont dans le besoin, et offrira des solutions de financement grâce auxquelles les bandes ne se grèveront plus de dettes au-delà de leurs moyens.

En quatrième lieu, il faut **promouvoir la durabilité des habitations et prolonger la vie utile des logements existants.** Cette mesure aura pour effet de bonifier globalement la qualité de l'habitation, tout en abaissant le coût global actualisé de l'entretien et de la réparation, sans compter l'abaissement du taux de détérioration prématurée. Cette mesure permettra d'affecter les ressources ainsi libérées à la satisfaction de la demande croissante et à l'amélioration de la qualité.

Enfin, il s'impose de **donner plus de corps à l'industrie du logement dans les réserves.** Cette mesure aura pour effet de réduire la dépendance à l'égard des fournisseurs extérieurs de matériaux et de main-d'œuvre, de fournir plus d'occasions d'emploi et d'affaires au sein de la collectivité et d'abaisser éventuellement les coûts de construction, de fonctionnement, d'entretien, de réparation et de remise en état.

Réalisations nécessaires

Ces cinq stratégies contribueront globalement à assurer l'atteinte des objectifs du nouveau programme de logement décrits au chapitre précédent. Mais ce n'est ni le gouvernement du Canada ni les peuples indiens qui peuvent seuls assumer la responsabilité du succès de ces stratégies. Elles n'auront d'effets durables que si les deux parties constituent un **partenariat** solide capable d'assumer les responsabilités, les engagements et les ressources partagés du gouvernement et des Premières nations. Les propositions qui vont suivre porteront sur de nouvelles approches sur la question des politiques et des programmes de logement les plus propres à fournir les pouvoirs, les ressources et les orientations visant à appuyer les stratégies envisagées et le partenariat nécessaire à leur mise en œuvre.

IV Politique fédérale proposée

De toute nécessité, le gouvernement du Canada doit présenter un énoncé clair de ses politiques et de ses engagement sur le support à offrir aux Premières nations afin qu'elles satisfassent les besoins en logement de leurs populations. Cet énoncé doit exposer clairement les engagements du gouvernement et les rapports qui doivent exister entre le gouvernement et les Premières nations. Il doit aussi donner des définitions constructives des critères d'évaluation des besoins en logement qui détermineront la portée des programmes d'aide gouvernementaux.

Proposition :

Il est proposé que le gouvernement du Canada définisse clairement, sous la forme de l'énoncé de politique qui suit, ses engagements et ses obligations à l'égard du logement dans les réserves. L'acceptation de cette politique permettra aux parties d'améliorer sans délai les programmes de logement dans les réserves. Elle n'empêchera d'aucune façon les Indiens de poursuivre, selon les moyens de leur choix, les revendications qu'ils aimeraient faire valoir à l'appui de leurs droits particuliers au logement.

> **En l'acceptant de cette politique, ou tout autre énoncé de politique similaire, les Indiens ne mettent aucunement en danger ni ne compromettent leurs revendications de droits particuliers au logement.**

Politique fédérale proposée

« Le gouvernement fédéral a pour politique d'aider les Premières nations, autant qu'il aide les autres Canadiens ayant des besoins financiers et de logement similaires, à s'assurer que leurs peuples peuvent avoir accès à un ***logement de qualité et de taille convenables, à un prix abordable****, entendus aux sens suivants*[1] *:*

- ***qualité convenable*** *: s'entend d'une habitation construite selon les normes du Code national du bâtiment, exempte de réparations majeures et munie des installations fondamentales, notamment d'une toilette intérieure, d'une provision assurée d'eau propre (potable), d'un bain ou d'une douche, des services électriques essentiels et d'un système de chauffage qui permet de maintenir la température des lieux à au moins 20 °C;*
- ***de taille convenable*** *: s'entend d'une habitation qui comprend au moins une pièce par personne, sans compter les salles de bains et les corridors, et une surface habitable d'au moins 90 m² pour une famille de 5 personnes;*
- ***prix abordable*** *: s'entend d'un logement dont les frais d'habitation, y compris ceux des services publics, ne dépasse pas 30 % du revenu mensuel de l'occupant*[2]*.*

Ces définitions n'empêchent nullement les personnes nécessiteuses de recevoir l'aide voulue ou disponible (p. ex., l'aide versée à un locataire qui occupe un logement qui ne correspond pas encore aux normes). Elles doivent d'ailleurs s'adapter aux conditions locales.

En poursuivant cette politique, le gouvernement fédéral :

- *ne cessera de considérer* ***les terres des réserves comme inviolables et incapables d'être grevées d'hypothèques;***
- *fournira aux Premières nations un cadre leur permettant de donner aux particuliers et aux collectivités indiennes la possibilité* ***de posséder et d'administrer leurs logements et biens connexes;*** *et*
- *tiendra compte dans la pratique* ***des situations et des besoins particuliers des individus, des familles et des collectivités indiennes,*** *notamment de leurs besoins et priorités en matière de logement et de leurs revenus différents. »*

---

1. Ces définitions participent d'une combinaison de normes retenues par d'autres programmes fédéraux, comme les programmes de logement social de la SCHL, les normes établies par les Nations Unies et les normes dont fait généralement usage Statistique Canada dans l'évaluation des besoins en logement. *« Réparations majeures »* s'entend des réparations à la plomberie défectueuse, au système électrique défectueux, aux réparations à la structure des murs, des planchers et des plafonds.

2. Comme pour les autres programmes fédéraux, ce chiffre de 30 % sert à déterminer les besoins des particuliers ou des familles *qui les rendent admissibles à l'aide au logement.* Toutefois, une fois qu'ils ont obtenu de l'aide, ils peuvent ne dépenser qu'entre 16,7 et 25 % de leur revenu mensuel redressé aux frais d'occupation admissibles.

Questions :

- **Cet énoncé des engagements du gouvernement à l'égard du logement dans les réserves est-il clair et acceptable? Comment peut-on l'améliorer ou le clarifier davantage?**

- **Les termes *prix abordable*, *qualité* et *taille convenables* sont-ils suffisamment clairs? Tiennent-ils suffisamment compte des conditions qui prévalent dans les réserves?**

V Établissement du contrôle par les Indiens

Le gouvernement souscrit d'emblée au principe voulant que les Indiens exercent un contrôle significatif sur leurs propres programmes de logement. Cette vue rejoint la volonté plus élargie du gouvernement de favoriser l'avènement de l'autonomie gouvernementale chez les Indiens. À l'heure actuelle, il se peut qu'il existe des restrictions dans la loi, surtout dans la *Loi sur les Indiens* qui, par certains aspects, crée des obstacles à un contrôle clair et significatif. Il faut s'attaquer à ces obstacles et les surmonter, au moyen d'amendements à la Loi s'il le faut.

Proposition :

Il est proposé que le gouvernement reconnaisse la capacité des Premières nations de s'occuper des besoins en logement de leurs populations, et transfère aux Premières nations des responsabilités accrues en matière de conception et de prestations de programmes de logement. Le transfert pourrait être opéré par des ententes pluriannuelles de financement entre le MAINC et chacune des Premières nations ou leurs organismes de logement désignés. En vertu d'un tel arrangement, les Premières nations pourraient constituer et exploiter un réseau d'institutions dans les collectivités, les conseils tribaux ou les régions soumises à leur propre contrôle qui sauraient planifier, concevoir et mettre en œuvre des plans et des programmes de logement pour leurs peuples. Le gouvernement pourrait modifier la *Loi sur les Indiens* ou adopter de nouvelles lois pour établir clairement le pouvoir des Premières nations de prendre le contrôle des programmes de logement et d'exploiter des institutions de logement.

Règle générale, les **bandes** participeraient à la planification et à l'administration de base des programmes et services de logement. **Les bandes, les conseils tribaux, les organismes indiens nationaux de logement** pourraient **ensemble** assumer la responsabilité de services plus spécialisés ou d'une plus grande complexité technique, comme la planification, la conception, l'inspection, la formation et la gestion financière. Au besoin, ils pourraient également procurer les services de base aux bandes plus petites ou moins bien développées, ce qui permettrait à chaque bande de pouvoir compter sur des services de logement compétents et efficaces.

- **Agents de logement des bandes et (ou) organismes de logement des bandes.** Les agents et autorités du logement au niveau des collectivités seraient responsables de la planification, de la coordination, de la prestation et de la supervision quotidienne des ensembles résidentiels. Ils administreraient les fonds de logement communautaires et les biens domiciliaires de la collectivité et rendraient directement compte de leur administration au gouvernement de la bande. Dans la plupart des cas, les bandes seraient fondées de pouvoir en matière d'entente avec le gouvernement.

- **Conseil tribal et (ou) autorités ou institutions conjointes des bandes en matière de logement.** Les bandes pourraient déléguer leurs responsabilités au chapitre des programmes et services de logement des collectivités à un conseil

tribal approprié ou à une autorité conjointe des bandes en matière de logement. Voilà qui pourrait présenter un attrait aux petites bandes. D'autres bandes pourraient vouloir conserver la responsabilité de leurs propres services de base de logement, comme la construction, le fonctionnement et l'entretien, tout en confiant à d'autres bandes ou institutions de logement du conseil tribal le soin de procurer des services plus techniques ou spécialisés, comme la planification de projets, la conception, l'inspection, la gestion financière et l'achat des matériaux et des services. Les bandes pourraient désigner un conseil tribal ou une autorité conjointe de bande en matière de logement à titre d'agent de liaison principal chargé de la signature des ententes avec le gouvernement.

- **Organismes ou institutions de services de logement indiens d'envergure provinciale et (ou) nationale.** Ce genre d'institutions pourraient pourvoir des services financiers ou techniques hautement spécialisés, comme la recherche et le développement, le transfert technologique, le fonctionnement des prêts au logement, la garantie d'emprunt ou les fonds d'investissement, la gestion ou la négociation d'assurance groupe et (ou) la planification d'études majeures de faisabilité et de projets de démonstration. Elles pourraient par ailleurs procurer la formation technique et spécialisée en gestion et faire office d'agents principaux au chapitre de l'élaboration, de la négociation et de la supervision des politiques de logement dans les réserves.

Certaines institutions de logement indiennes existent déjà, par exemple, la Commission du logement des Indiens de la Saskatchewan, le Conseil de l'habitation des Indiens de la Colombie-Britannique et le Service d'inspection des Indiens de l'Ontario. Ces institutions de logement n'ont ni les ressources ni les pouvoirs nécessaires pour offrir la gamme complète des services demandés par leurs collectivités et clientèles respectives. Toutefois, elles illustrent l'intérêt, le désir ardent et la capacité croissante des Premières nations de prendre le contrôle des programmes et des services de logement.

Dans le domaine des politiques sociales et économiques, les institutions indiennes sont encore plus répandues et offrent des services comparables aux conseils tribaux, aux régions et même aux nations. Notons, par exemple, les organismes indiens provinciaux chargés de l'agriculture qui offrent des services de recherche, de vulgarisation, de prêts et de garanties de prêt, la Commission consultative (nationale) de la fiscalité indienne et un nombre d'organismes autochtones offrant des services en matière de santé et d'abus d'alcool et de drogues, y compris le Nechi Institute, lequel organisme dispense des services de formation spécialisée et élabore des matériaux de promotion, de prévention et de traitement. Ces institutions illustrent la possibilité et les avantages d'avoir des institutions contrôlées par les Indiens pour offrir des services spécialisés à leurs bandes affiliées et (ou) leur clientèle.

Questions :

- **Quels rôles pourraient jouer les institutions de logement indiennes auprès des unions de bandes, des conseils tribaux, des régions et (ou) des nations?**

    - Quels services pourraient-elles procurer aux bandes affiliées?
    - Quel rôle pourraient-elles jouer dans l'examen et l'approbation des plans de logement des bandes et (ou) à propos de la répartition des fonds fédéraux entre les bandes?

- **Quel genre de soutien financier et technique suppose le contrôle de la prestation des programmes par les Indiens, notamment la formation, le développement organisationnel, la planification et l'administration?**

- **Quels obstacles légaux ou autres entravent le contrôle des programmes de logement par les Indiens? Comment peut-on s'y attaquer?**

VI Certitude des titres fonciers

Les droits et responsabilités individuels et collectifs en matière de logement sont imprécis, c'est pourquoi certaines collectivités et certains particuliers hésitent à investir dans un nouveau et un meilleur logement. L'investissement dans un logement rebute celui qui n'a pas l'assurance de pouvoir l'habiter aussi longtemps qu'il le voudra ou de pouvoir le vendre ou le céder à quelqu'un d'autre quand bon lui semblera. Pour leur part, les bandes nourrissent des doutes sur leur capacité de réglementer le développement, la construction, l'attribution, l'occupation, l'utilisation et l'entretien des logements dans leur réserve. Bon nombre d'entre elles ne savent exactement à quoi s'en tenir en ce qui a trait aux mécanismes de réexamen ou d'appel à la faveur desquels les particuliers peuvent en appeler des décisions de la bande qui touchent à leur certitude des titres fonciers. Voilà autant de difficultés qui se posent aux Indiens qui veulent exercer un contrôle sur leurs biens domiciliaires et investir de quoi améliorer leurs conditions de vie et prolonger la vie utile de leur parc immobilier.

Proposition :

Il est proposé que les Premières nations et le gouvernement du Canada conjuguent leurs efforts pour définir des solutions nouvelles et (ou) des mécanismes novateurs capables de promouvoir une plus grande certitude des titres fonciers dans les réserves. Il faudra faire appel à différentes méthodes et techniques adaptées aux priorités, pratiques et traditions qui entourent toutes le mode d'occupation et qui pourtant se distinguent d'une région et même d'une collectivité à l'autre. Il faudra peut-être même modifier la *Loi sur les Indiens* pour reconnaître juridiquement les nouveaux modes d'occupation et (ou) les nouveaux pouvoirs législatifs des bandes.

Questions :

- **Comment solutionner la question de la certitude des titres fonciers?**

- **Parmi les idées et options suivantes, lesquelles faut-il examiner? Lesquelles faut-il délaisser? Doit-on en examiner d'autres?**

    - système d'enregistrement des baux pour les membres individuels des bandes qui occupent un logement possédé ou contrôlé par la bande (ce qui pourrait déterminer les droits et responsabilités des locataires et de la bande)?

    - droit de grever d'une hypothèque les terres désignées louées aux membres de la bande (comme permet de le faire la loi C-115 modifiant la *Loi sur les Indiens*, ou les « Modifications de Kamloops »)

    - clarification et (ou) renforcement du pouvoir de passer des règlements ou du pouvoir juridique des bandes liés aux questions relatives aux droits des occupants, à leur expulsion, à la réglementation de la construction et au développement, à la gestion financière

- changements législatifs qui reconnaissent la capacité des bandes de se doter de leurs propres méthodes d'attribution des logements et des terrains (y compris les nouvelles formes éventuelles de « propriété » ou de certitude des titres fonciers, qui pourraient ressembler aux caractéristiques de la priorité foncière libre mais qui n'aliéneraient pas les terres de la réserve appartenant à la collectivité)

- établissement de pouvoirs permettant aux institutions du logement de la bande ou du conseil tribal d'établir des plans directeurs et d'administrer les terrains affectés au logement

- transfert aux bandes des pouvoirs du Ministre en matière d'affectation des sols et de cession des droits individuels

VII Ententes des Premières nations et du gouvernement

La toute première responsabilité en matière de planification, d'élaboration et de prestation des programmes et services de logement dans les réserves incombe aux Indiens eux-mêmes et aux gouvernements des bandes ou leurs organismes de logement désignés. Conformément à la politique proposée décrite en deuxième partie du présent document, le financement du gouvernement devrait viser à permettre aux familles indiennes et à leur collectivité d'obtenir un logement abordable, de qualité et de taille convenables. Les ententes entre le gouvernement fédéral et une bande ou son organisme de logement désigné devrait faire en sorte que :

- **les bandes jouissent d'une grande souplesse** dans l'utilisation des fonds fédéraux pour satisfaire leurs besoins et priorités propres, ou encore, qu'elles puissent **choisir** entre divers éléments de programme élaborés d'avance;

- **les fonds puissent couvrir une période suffisamment longue** afin de permettre aux bandes de mieux planifier et administrer leurs projets et leurs biens en matière de logement; et

- **les contributions du gouvernement soient utilisées adéquatement et de façon efficiente aux fins qui les ont justifiées,** c'est-à-dire la prestation et l'amélioration du logement des nécessiteux.

Proposition :

Il est proposé que les Premières nations et le gouvernement du Canada conviennent de modalités nouvelles, plus souples aux chapitres suivants :

A. *Ententes*
B. *Utilisation des fonds fédéraux*
C. *Contenu des plans*
D. *Approbation des plans*
E. *Conditions*

A. Ententes

Le gouvernement signerait des ententes pluriannuelles, financées par des crédits budgétaires annuels, afin de contribuer à la réalisation, par les bandes et (ou) leurs organismes de logement désignés, des plans de logement pluriannuels correspondants. L'autorité des bandes et (ou) des organismes de logement désignés serait reconnue dans la législation, la réglementation et (ou) les ententes appropriées.

B. Utilisation des fonds fédéraux

Le gouvernement fédéral aiderait à financer toute une gamme d'activités[1] afférentes au logement et énumérées dans le plan de logement pluriannuel de la bande, y compris :

- le défrichement, l'aménagement du terrain et le paysagement de base
- la conception
- la construction
- l'acquisition
- le fonctionnement et l'entretien
- la réparation
- la rénovation
- la remise en état
- le financement, y compris les prêts au logement
- les logements spéciaux (p. ex., les installations pour les personnes âgées, les foyers, les logements temporaires et (ou) d'urgence)

La contribution fédérale, tout comme le soutien technique ou toute autre aide de sa part, viendrait s'ajouter aux fonds levés par les collectivités indiennes, les organismes de logement et les particuliers, qu'ils proviennent de sources individuelles ou communautaires, de l'imposition de loyers, d'emprunts, ou de mise de fonds sous forme de travail. La mise en commun des ressources des Indiens et du gouvernement (comprenant possiblement certaine mise de fonds sous forme de travail) servirait à mettre à exécution les programmes d'aide au logement, les projets et les plans exposés dans le plan pluriannuel de la bande, en tout respect des besoins, stratégies et priorités de la collectivité. Elle permettrait toute combinaison d'occupation individuelle ou communautaire à titre de propriétaire ou de locataire conformément aux politiques, pratiques et traditions de la bande. Le gouvernement éliminerait les restrictions actuelles en matière de contributions financières au logement, y compris

- les limites fixées aux subventions à la construction et à la rénovation; et
- les restrictions imposées à l'utilisation des fonds, selon qu'ils sont destinés aux « immobilisations » ou au « fonctionnement ».

La première solution, que nous venons de décrire, est **très souple**. Comme autre solution, les ententes en matière de logement pourraient être plus structurées et ressembler à celles qui ont été conclues avec les provinces en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation*. Sous ce régime, les bandes ou leurs organismes de logement pourraient choisir parmi un ensemble d'**éléments de programmes prédéterminés** en fonction de leurs besoins et priorités propres. Pourraient être au nombre des éléments prédéterminés :

- consentement de prêts avec aide à leur remboursement établie en fonction des besoins et des ressources de la bande;

1. Il est reconnu que les fonds versés au logement et aux infrastructures connexes devront être coordonnés afin que les terrains munis des services soient prêts au moment voulu.

- contribution par logement à la construction ou à la rénovation, destinée aux personnes ou aux bandes admissibles;
- subventions déterminées pour l'accession à la propriété, la location-vente ou la location;
- livraison d'un jeu complet de matériaux et construction par les Indiens eux-mêmes; et (ou)
- consentement de prêts et contributions à la réalisation de projets de logement axés sur des besoins spéciaux, par exemple les foyers pour les victimes de la violence familiale.

C. Contenu des plans

Les bandes ou leurs organismes désignés **préciseraient de façon explicite dans leur entente de financement pluriannuel leurs propres intentions et priorités au chapitre de l'utilisation des fonds (ou programmes prédéterminés)**, ce qui comprend :

- *priorités et critères de répartition* des fonds aux fins de leur propre collectivité;

- *visées en matière de logement* (c.-à-d. le nombre d'habitations possédées par la bande et (ou) de logements possédés par des particuliers, devant être construits, réparés, entretenus, rénovés et (ou) remis en état);

- *plans de financement,* y compris un état des sources de financement (et de mise de fonds sous forme de travail), liquidités anticipées, endettements et risques connexes, plans prévoyant le non-paiement éventuel d'un prêt ou des frais de location et (ou) en cas de pertes accidentelles, tous accords de rachat garanti jugés nécessaires pour stimuler l'investissement indien et plans d'imputation et de perception de loyers et d'autres frais; et

- *mesures capables d'assurer l'équité, l'application régulière et l'imputabilité aux membres des bandes* en ce qui concerne la répartition interne et l'utilisation des fonds par les bandes, y compris *les mécanismes d'appel* devant permettre aux individus et aux familles d'obtenir un moyen de revoir les décisions internes relatives à la répartition et d'interjeter appel, et méthodes permettant aux membres des bandes *d'étudier publiquement* les politiques, plans et propositions de logement des bandes.

D. Approbation des plans

Tout plan raisonnable de répartition des fonds fédéraux disponibles serait acceptable. On entend par plan raisonnable celui qui satisfait aux critères suivants :

- **contribuer à l'amélioration des conditions de logement au sein de la collectivité** (plan qui favorise, par exemple la prestation, la qualité ou l'accessibilité du logement au sein de la collectivité, particulièrement chez les plus nécessiteux);

- **avoir une bonne chance de réussite** (c.-à-d. plan de facture solide et bien géré);

- **être financièrement viable** (c.-à-d. doté de ressources financières suffisantes, sous forme d'immobilisations, de revenus de location, de frais d'utilisation, etc. pour construire, assurer le fonctionnement et l'entretien de l'habitation conformément aux normes établies, tout au long de sa vie économique utile prévue, et pour régler tous frais de financement, d'assurance et autres frais, y compris les impondérables pour dommages ou pertes);

- **procurer un volume de rendement raisonnable** (c.-à-d. un nombre raisonnable de logements construits, fonctionnels, rénovés ou réparés, compte tenu de la somme mise à contribution et des coûts locaux typiques); et

- **assurer l'entretien constant** du parc immobilier existant.

E. Conditions

L'utilisation des fonds fédéraux pour les plans approuvés serait assujettie aux conditions de base suivantes :

a) Les fonds doivent **servir à des fins de logement, conformément au plan pluriannuel des Premières nations** qui doit établir des objectifs et des plans clairs soit pour l'acquisition, soit la construction de logements neufs et pour un programme suffisant et ponctuel d'entretien, de réparation et de remise en état du parc existant.

b) Les Premières nations consentiraient à ce que les projets de logement soient **planifiés et mis en œuvre** suivant les **principes de gestion de projet** suivants universellement reconnus :

   - tous les projets préciseront l'envergure, le calendrier d'exécution et le budget formellement approuvés des travaux;
   - un gestionnaire de projet compétent sera affecté à chacun des projets;
   - des études de faisabilité seront menées par les Premières nations, au besoin;
   - les plans normaux des ensembles fréquemment utilisés par les bandes devraient porter le sceau d'un ingénieur ou d'un architecte professionnel;
   - tous les ensembles seront inspectés et certifiés conformes aux exigences du code par des inspecteurs qualifiés; et
   - toute construction d'habitation devra être inspectée par des inspecteurs qualifiés qui témoigneront de leur conformité aux exigences du code aux stades suivants : aménagement du terrain, fondations, charpente et isolation et achèvement.

c) Afin d'assurer la **préservation de la santé publique, de la sécurité et de l'environnement,** l'habitation construite, réparée ou rénovée devra au moins **respecter les codes pertinents** (ou les articles applicables), tel qu'il est décrit dans l'entente de financement global, Modèle national, janvier 1990.[1]

d) Les bandes participantes s'engageraient à présenter au MAINC et à leurs membres des **rapports d'étape** sur la mise en œuvre du plan, suivant une fréquence établie d'un commun accord. Les rapports devront évoquer :

- le progrès envisagé par rapport au progrès accompli;
- les résultats financiers envisagés par rapport aux résultats obtenus; et
- une explication des écarts entre le plan et la réalité.

e) Les bandes participantes conviendraient de **se soumettre à une vérification financière et de programme** afin que soient respectés les termes de l'entente. Ces vérifications devront amener le vérificateur à livrer son opinion quant à la satisfaction des conditions de l'entente.

- Pour *les projets de construction et de rénovation*, les bandes devraient, sur demande, présenter un certificat d'exécution final signé par une autorité technique appropriée et confirmant que :

  - tous les travaux ont été exécutés;
  - il ne reste à redresser aucune imperfection, aucun défaut, aucun travail incomplet, aucune demande de règlement ou de paiement; et
  - la construction satisfait à tous codes et normes applicables.

- Pour *le plan de logement global*, les bandes présenteraient un rapport de vérification annuel de l'exercice financier précédent au MAINC et aux membres de la bande sur la mise en œuvre du plan (c.-à-d. le nombre de mises en chantier et (ou) d'achèvements, nombre de maisons rénovées, détruites ou mises hors service, et un rapport des dépenses).

Tel qu'il a été mentionné, une approche différente (et moins souple) permettrait aux bandes d'opérer un choix parmi toute une gamme d'éléments de programme préalablement déterminés dont chacun aurait ses propres critères d'admissibilité et conditions.

---

1. Ce qui inclut les codes suivants (ou leurs éléments pertinents) : Code national du bâtiment du Canada; Code national de prévention des incendies du Canada; Code canadien de l'électricité; Code canadien du travail; Recommandations pour le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement; Recommandation pour la qualité de l'eau potable au Canada, 1987; Normes SCHL visant les fosses septiques; Code indien du bâtiment de l'Ontario (région de l'Ontario seulement). Ces dispositions serviront à évaluer la conformité à la politique et à déterminer la nécessité du financement fédéral. **Si les Premières nations désirent en assumer la responsabilité financière, elles peuvent élaborer des codes et des normes qui vont au-delà de ces dispositions fondamentales.**

Questions :

- **Quelle approche préférez-vous?**

    - l'approche souple?
    - le système d'éléments de programme prédéterminés?

- **Devrait-il y avoir des critères d'« entrée » pour déterminer quelles bandes pourraient recourir à l'approche la plus souple? Dans quelle mesure le financement des futurs plans doit-il tenir compte du succès remporté par la bande dans l'exécution de plans initiaux antérieurs ou encore de sa dette actuelle ou prévue?**

- **De quelle façon les Premières nations s'acquitteraient-elles de leur obligation de rendre compte de leur administration des programmes de logement dans les réserves :**

    a) à chacun des membres de leur collectivité?
    b) au gouvernement fédéral?

- **De quelle façon le gouvernement rendrait-il compte de son administration aux Premières nations?**

VIII Répartition des fonds fédéraux

La répartition des fonds fédéraux entre les régions et les bandes doit être équitable. Elle doit tenir compte des besoins et conditions qui diffèrent d'une région ou d'une bande à une autre. D'où l'importance de reconnaître un certain nombre de facteurs qui peuvent varier d'une collectivité ou d'une région à sa voisine :

- *demande de logements* (c.-à-d. croissance du nombre de particuliers et de familles en quête d'un logement, compte tenu notamment des niveaux de surpeuplement ou de cohabitation de familles dans une même habitation);
- *conditions des logements* (c.-à-d. le nombre de logements auxquels il faut apporter des réparations mineures ou majeures, qu'il faut rénover ou remplacer);
- *coûts des logements* (c.-à-d. la variation du coût des matériaux, de la main-d'œuvre et des services suivant le milieu local);
- *paramètres financiers* (c.-à-d. les niveaux de revenu des particuliers et des familles en quête d'un logement, y compris la disponibilité de ressources financières ou d'aide financière en provenance d'autres sources pouvant être mises à contribution pour satisfaire leurs besoins en logement); et
- *conditions et capacité de prestation du programme* (c.-à-d. le volume, la gamme et la complexité des activités de logement entreprises par la bande ou son organisme de logement désigné, le développement organisationnel, le savoir-faire et l'expérience dont l'organisme fait preuve pour s'acquitter de ses responsabilités).

La répartition doit également faire en sorte de ne pas décourager les bandes qui parviennent à satisfaire leurs besoins en logement. Par ailleurs, elle devrait apporter un plus grand soutien financier aux bandes moins développées qui auraient besoin de plus d'aide pour solutionner leurs problèmes de logement.

Proposition :

Il est proposé, si l'on retient l'approche souple décrite dans ce document, que le gouvernement applique trois critères à l'attribution de ses fonds aux bandes (ou à leurs organismes de logement désignés) pour les rendre aptes à mettre à exécution leurs plans pluriannuels de logement. Ces critères remplaceraient les limites actuelles des allocations-logement à l'unité et accorderaient aux bandes une plus grande souplesse quant à l'utilisation des fonds fédéraux qu'elles jugeraient bon de faire pour mettre à exécution leurs propres plans et régler leurs propres priorités. Chaque bande obtiendrait sa part de la subvention fédérale totale pour *chacun* des trois éléments suivants :

A. Allocations-logement directes
B. Portion de l'aide sociale destinée au logement
C. Prestation du programme.

La part totale de la subvention fédérale attribuée à une bande serait constituée de la part que celle-ci recevrait pour chacun de ces trois éléments.

A. Allocations-logement directes

Selon les conditions des ententes signées entre le gouvernement et les Premières nations, les bandes, ou leurs organismes de logement désignés, recevraient une part de la subvention fédérale pour les aider à mettre en œuvre leur plan de logement pluriannuel. La part individuelle des bandes serait déterminée en raison des trois critères suivants :

1. Développement de base du logement communautaire
2. Portion destinée aux particuliers et familles à faible revenu
3. Portion destinée à susciter des investissements dans le logement

Toutes les bandes seraient admissibles à partager la première portion.

Selon les critères précis retenus et selon leur situation particulière, les bandes seraient admissibles à partager l'une et (ou) l'autre des deux autres portions. Les sommes tirées d'une, de deux ou de trois portions seraient mises dans un fonds commun à la disposition de la bande pour l'exécution de son plan de logement approuvé.

1. Portion destinée au développement de base du logement communautaire

La plupart des collectivités indiennes, sinon toutes, éprouvent des problèmes de logement et des besoins en logement. *Chaque* collectivité devrait donc pouvoir bénéficier d'*au moins quelque* allocation-logement du gouvernement fédéral pour soutenir ses initiatives en matière de logement. La somme attribuée à chaque bande pourrait être liée à un indicateur de base du besoin, comme la population totale, le nombre ou le taux de croissance des familles ou des ménages, ou encore le volume total des logements existants et prévus. (On pourrait également établir un système de pondération qui tiendrait compte de l'écart des prix du logement d'une collectivité ou d'une région à une autre.

2. Portion destinée aux particuliers et familles à faible revenu

Les collectivités qui comptent un grand nombre de familles ou de ménages à faible revenu devraient toucher du gouvernement fédéral des subventions plus fortes que les collectivités à revenu plus élevé dont la situation du logement est comparable. Une part de la subvention fédérale au logement dans les réserves devrait donc être attribuée aux Premières nations en tenant compte dans une certaine mesure du revenu moyen ou total de la collectivité. Les bandes moins nanties seraient ainsi en mesure de soutenir davantage leurs membres nécessiteux. L'attribution de cette part de la subvention fédérale pourrait se fonder, par exemple, sur le revenu communautaire moyen, la proportion de particuliers ou de familles dont le revenu est inférieur à tel ou tel seuil, la proportion de familles ou de personnes bénéficiaires de l'aide sociale ou, dans une

certaine mesure et de façon générale, sur le besoin de logement et d'aide financière, établi par une évaluation plus globale des besoins en logement et des situations financières des bandes[1].

3. Portion destinée à susciter des investissements dans le logement

Une certaine proportion des fonds fédéraux pourrait être mise à la disposition des collectivités suivant leurs dispositions à chercher elles-mêmes à satisfaire leurs propres besoins en logement. On pourrait ainsi encourager et stimuler les particuliers et les collectivités qui peuvent se le permettre à combler au moins en partie leurs propres besoins en logement. Cela inciterait les Indiens à investir dans leur logement tout en libérant les fonds fédéraux qui serviraient mieux les fins des collectivités ou particuliers à revenu plus modique qui n'arrivent pas à assumer la responsabilité financière de leur propre logement.

Cette portion du financement fédéral pourra être attribuée suivant une formule qui accorderait une certaine somme pour chaque dollar investi par les Indiens à des fins de logement admissibles.

L'on pourrait également faire servir ces mesures d'encouragement à l'investissement dans le logement en utilisant les subventions fédérales d'encouragement pour aider à constituer une sorte d'institution financière indienne du logement qui serait en retour capable de consentir des prêts ou d'exploiter les sommes investies pour soutenir le logement dans les réserves. Ou encore, une portion des fonds servirait à accorder des prêts à des taux d'intérêt réduits.

Si l'on devait s'en tenir à une approche plus structurée consistant en un ensemble de programmes prédéterminés, le financement serait alors établi selon les critères plus précis dont fait mention chaque élément de programme choisi par la bande participante.

B. Portion de l'aide sociale destinée au logement

Le Programme d'assistance sociale du MAINC accorde présentement aux bénéficiaires de quoi aider à régler le coût des services et (ou) du loyer. Cela se limite généralement aux bénéficiaires qui occupent des logements financés par la SCHL. L'allocation-logement pourrait continuer sous sa forme présente, ou pourrait être modifiée de façon à assurer un traitement plus uniforme des familles individuelles recevant l'assistance sociale, quelle que soit la source des fonds qu'elles reçoivent pour leur logement.

1. *À l'intérieur* de chaque collectivité, la répartition de l'aide au logement serait effectuée par les Premières nations elles-mêmes qui sont bien au fait de leurs propres politiques, et qui sont aptes à déterminer leurs propres critères des *besoins en logement*.

C. Prestation du programme

La subvention destinée à aider les bandes et leurs organismes de logement désignés à planifier et à mettre en œuvre leurs services de logement conformément aux plans approuvés doit tenir compte du volume total des activités de logement menées par la bande ou son organisme de logement. Il faut prendre en considération les besoins de développement particuliers des bandes plus petites pour atteindre le point où elles pourront planifier et administrer leurs activités de logement. La subvention devrait également être versée d'une façon qui encourage et appuie les bandes à organiser leurs entreprises de logement et à obtenir leurs services de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible. Pour y arriver, il faudra peut-être prendre des mesures pour appuyer, dans les cas possibles et indiqués, l'établissement ou l'expansion des organismes de logement contrôlés par les Indiens au niveau des unions de bandes, des conseils tribaux ou au niveau régional, afin qu'ils puissent offrir des services communs ou spécialisés au nom de leurs bandes affiliées.

Exemples de fonctionnement du programme souple

L'annexe 2 présente quelques exemples d'utilisation par diverses bandes des nouvelles modalités du programme souple, alors que l'annexe 3 expose quelques idées sur la transition vers la nouvelle politique. Ces exemples illustrent les différents choix que seules les bandes pourraient faire. **Ils n'illustrent pas nécessairement la solution la meilleure ni la plus créative. Nombre de bandes pourraient faire beaucoup mieux.**

Voici le résumé des divers exemples et des divers résultats atteints avec la même subvention que le MAINC donne en allocations-logement auxquelles s'ajoutent quelques nouveaux fonds pour la prestation du programme et pour les bénéficiaires de l'assistance sociale habitant les logements existants. Les deux dernières sortes de subventions sont fondées sur l'hypothèse que la politique pourrait changer, mais **elles ne sont données ici qu'à titre d'exemple**.

Dans chacun des cas, la situation de logement imaginaire est la même :

Population habitant la réserve :	800
Nombre d'habitations :	160
Habitations nécessitant des rénovations majeures :	75
Liste d'attente d'habitations neuves	25
Familles ou groupes de familles bénéficiaires de l'aide sociale	100
Familles avec revenu d'emploi comme source principale de financement	60

Exemple n° 1 : bande du lac Creux

Dans le premier exemple, le cas de la **bande du lac Creux**, le plan de logement proposé par le chef en conseil est que chacun règle la note du chauffage, de l'électricité et de l'alimentation en eau, à partir de son revenu ou de sa prestation d'aide sociale, mais aucun

loyer. Les gens s'acquittent de leurs propres réparations et de l'entretien par leur travail et leurs contributions en nature. La bande possède et administre toutes les habitations de la réserve. Au lac Creux, le total des frais annuels s'élève à 1 567 000 $ et les recettes, à 1 047 000 $, ce qui laisse un **déficit** annuel de 520 000 $.

À cause du manque de recettes, la bande ne construit que 3 logements neufs par année; sa liste d'attente initiale comprend donc encore 10 familles, après 5 ans. De même, à cause du manque de recettes, la bande ne peut rénover que 3 logements par année et elle a donc encore 60 logements délabrés. Aucun loyer n'étant imposé, on ne trouve aucune subvention d'assistance sociale du MAINC. La bande laisse donc aller plus de 360 000 $ de recettes de cette source par année, et plus de 216 000 $ de recettes en loyers que pourraient payer ceux qui ont un emploi.

Il est peu probable que la collectivité accepte ce plan, compte tenu de l'insuffisance de l'amélioration des conditions de logement. Il ne provoque tout simplement pas assez d'activités de logement.

Exemple n° 2 : bande du lac Clair

La **bande du lac Clair** propose des politiques selon lesquelles chacun règle la note du chauffage, de l'électricité et de l'alimentation en eau, à partir de son revenu ou de sa prestation d'aide sociale. La bande possède et administre toutes les habitations de la réserve. Chaque habitant de la réserve verse un loyer fixe de 200 $ par mois, à même son revenu ou sa prestation d'aide sociale, puisque la plupart des revenus dans la réserve s'équivalent. Le loyer couvre les frais d'assurance, de réparation et d'entretien courants. Il n'y a aucun financement par emprunt.

Le total des frais annuels de la bande du lac Clair s'élève à 1 567 000 $ et les recettes, à 1 207 000 $, ce qui donne un **déficit** de 360 000 $.

Les travaux de réparation et d'entretien courants sont exécutés, mais en raison du manque à gagner, 3 logements sont construits par année et 10 familles restent donc sur la liste d'attente. Huit logements sont rénovés par année, et 35 logements demeurent inférieurs aux normes après cinq ans. Selon cette option, la bande s'est privée de recettes en allocations éventuelles de 72 000 $ par année en imposant un taux de location fixe de 200 $ par mois aux familles qui comptent sur un revenu d'emploi, au lieu d'imposer des loyers proportionnés au revenu. La bande a également laissé aller la somme approximative de 120 000 $ que lui aurait valu l'aide sociale au logement du MAINC, n'eût été de la politique d'imposition de taux de location fixe.

Le plan est assez fructueux, mais engendre quand même un déficit assez substantiel qui grève l'amélioration du logement.

Exemple n° 3 : bande du lac Ovale

Tournons-nous maintenant vers le cas de la **bande du lac Ovale**. Le chef en conseil propose que chacun verse 25 % de son revenu, qu'il soit locataire ou propriétaire, avec déduction des premiers 3 000 $ de revenus d'emploi pour dépenses liées à un emploi. Cette somme couvre les frais de chauffage, d'électricité, d'eau, d'assurance, d'entretien et de réparation courants. La bande possède et administre la moitié des habitations de la réserve, le reste appartient à des propriétaires-occupants. La bande du lac Ovale finance tout le logement par des emprunts, pourvu qu'ils puissent être intégralement couverts par ses recettes. Elle achète les habitations des gens qui emménagent dans des maisons neuves et les louent aux bénéficiaires de l'aide sociale. La bande dispose d'un fonds de prêts renouvelable pour ceux qui désirent devenir propriétaires de leur logement et émet des actions à revenu variable afin de rendre la possession abordable pour ceux qui gagnent 19 000 $ et plus.

Le total des frais annuels de la bande du lac Ovale pour le logement s'élève à 1 052 300 $. Les recettes annuelles s'élèvent à 1 254 000 $, ce qui laisse un **surplus** de 202 000 $ par année.

Cinq ans plus tard, les travaux d'entretien et de réparation courants prévus ont été exécutés. De plus, 25 familles sur la liste d'attente ont été logées et 75 logements délabrés ont été rénovés. Grâce au surplus, un fonds destiné à couvrir les frais éventuels du service de la dette a été établi, mais la bande doit augmenter les loyers et les frais de propriété pour couvrir sa dette, sinon elle devra réduire sa production annuelle les prochaines années.

Ce plan permet d'atteindre tous les objectifs fixés par le chef, mais il implique un important engagement financier de la part des membres de la bande et génère une dette future qu'il faudra surveiller attentivement.

Exemple n° 4 : bande du lac Oblong

Quant au dernier cas, celui de la **bande du lac Oblong**, le chef propose que tous les logements de la réserve soient possédés par leurs occupants. Chacun règle les frais de chauffage, d'électricité, d'eau, d'assurance, de réparation et d'entretien courants, qu'il ait un emploi ou qu'il soit bénéficiaire de l'aide sociale. La bande dispose d'un fonds de prêts renouvelable pour ceux qui veulent acheter un nouveau logement et consent des prêts à un taux d'intérêt établi en fonction du revenu. La règle est qu'aucun membre ne doit payer plus de 30 % de son revenu pour le remboursement de son emprunt, les frais de chauffage, d'électricité, d'eau, d'assurance, de réparation et d'entretien courants. Chaque acheteur est tenu de faire une mise de fonds de 5 % en capitaux propres. La bande finance entièrement les coûts de rénovation grâce à des emprunts obtenus d'une institution financière indienne.

Le total des frais annuels de la bande pour le logement s'élève à 1 217 240 $, et les recettes, à 1 125 350 $, ce qui laisse un **déficit** de 91 890 $.

Après cinq ans d'application de ce plan, les travaux de réparation et d'entretien courants prévus sont effectués. Vingt des 25 familles sur la liste d'attente ont été logées; un logement de moins que le nombre prévu est construit par année en raison du manque de financement au cours des premières années d'existence du fonds de prêts renouvelable. Au cours des années subséquentes, il sera possible de prêter davantage puisqu'il y aura rentrées de remboursement. Le déficit pourrait être éliminé en relevant la moyenne de revenu de ceux que le fonds a aidés dans ses premières années et en se concentrant sur la rénovation des logements occupés par les personnes aux revenus les plus faibles.

Selon la méthode du lac Oblong, 36 des 75 logements délabrés ont été rénovés. Puisque le coût des emprunts augmente, 4 logements de moins que prévu sont rénovés chaque année.

Ce plan a des avantages à long terme, mais il est plus lent à améliorer la situation à court terme. Le problème est qu'il faut du temps pour créer un fonds de prêts renouvelable à moins de pouvoir disposer d'une importante source de capitaux au tout début.

Conclusion

Les exemples qui précèdent illustrent le genre de décision que les conseils de bande et les Premières nations devront prendre s'ils adoptent l'option du programme souple.

Questions :

- **Comment devrait-on répartir la somme totale des subventions fédérales disponibles pour le logement dans les réserves?**
    - Quelle portion faudrait-il réserver *au développement de base du logement communautaire?*
    - Quelle proportion faudrait-il attribuer aux *particuliers et aux familles à faible revenu?*
    - Quelle proportion faudrait-il attribuer pour susciter des *investissements dans le logement*?
- **Eu égard à chacun des trois critères susmentionnés, comment peut-on mesurer équitablement et de façon conséquente la part des fonds fédéraux attribuée à chaque bande ou région?**
- **Quel rôle les organismes de logement indien sont-ils appelés à jouer dans le processus de répartition au palier régional ou national?**
- **Y aurait-il lieu de modifier la composante logement du Programme d'assistance sociale afin de mieux appuyer les plans et les stratégies de logement des bandes?**

IX Coordination des programmes du gouvernement

Actuellement, les Indiens ne disposent d'aucun point de prestation centralisé du soutien financier et technique des ministères fédéraux appropriés. Au MAINC seulement, l'aide au logement provient de plusieurs sources, y compris les programmes axés sur le logement, sur les infrastructures communautaires (services d'eau, d'égout et routes), l'assistance sociale (allocations-logement), le développement économique et le soutien des bandes.

La SCHL vient en aide au moyen de deux programmes. L'un aide à absorber les coûts courants des logements locatifs neufs dans les réserves, notamment les frais de remboursement des prêts à la construction. L'autre offre une aide financière aux rénovations entreprises dans le cadre du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL).

Parmi les autres ministères qui ont déjà accordé ou qui pourraient accorder, en vertu de leur mandat, de l'aide financière et technique au logement dans les réserves, il faut inclure Santé et Bien-être social Canada (Direction des services médicaux), Emploi et Immigration Canada, Industrie, Sciences et Technologie Canada et Énergie, Mines et Ressources Canada.

Afin de faciliter l'accès efficace et direct aux programmes et ressources de logement, quelques-uns ont suggéré que les programmes de logement dans les réserves du MAINC et de la SCHL soient regroupés sous *un seul organisme fédéral,* soit sous le MAINC, soit sous la SCHL, soit sous un nouvel organisme fédéral. Un tel regroupement rationaliserait la bureaucratie, et réglerait les problèmes courants de la disparité des règlements, de l'approbation du financement et des échéanciers.

Le regroupement *sous le MAINC* permettrait de constituer une caisse unique consacrée au logement dans les réserves, dont les fonds pourraient être attribués conformément à la solution souple exposée dans le présent document de travail. Il assurerait également une visibilité continue au gouvernement fédéral et au Ministère qui se sont engagés à régler les problèmes du logement et les questions connexes, maintien des terres réservées aux Indiens, accès au programme de développement économique dans les réserves, coordination avec le programme d'assistance sociale du Ministère et autres secteurs de participation.

Le regroupement *sous la SCHL* profiterait de l'organisation nationale de la SCHL et de son savoir-faire approfondi dans les domaines des conseils techniques, des inspections et d'autres services et soutiens semblables.

Le regroupement *sous un nouvel organisme fédéral* pourrait avoir certains avantages, selon la formulation précise de son mandat à élaborer. Le nouvel organisme fédéral pourrait être structuré en paliers national et régionaux, conformément aux préférences des Premières nations. De toute façon, si on enlève à la SCHL ses responsabilités actuelles du logement dans les réserves et les ressources qu'elle y consacre, pour les confier soit au MAINC soit au nouvel organisme fédéral, les Premières nations n'auraient probablement plus accès aux autres programmes de la SCHL et ne pourraient plus compter sur eux pour exécuter son programme de logement dans les réserves.

Proposition :

Il est proposé que les Premières nations et le gouvernement du Canada s'emploient à concevoir une méthode plus rationalisée et plus efficace pour permettre aux Indiens d'avoir accès à tous les programmes fédéraux pertinents.

Questions :

- **Quel est pour les Indiens le meilleur et unique point de service et d'accès aux programmes fédéraux de logement?**
    - le MAINC?
    - la SCHL?
    - un organisme ou groupe de coordination interministériel à déterminer?
    - un nouvel organisme fédéral?
    - un nouvel organisme de partenariat entre les Indiens et le gouvernement?
- **Comment peut-on coordonner le mieux l'accès aux autres programmes fédéraux pertinents, par exemple :**
    - infrastructures communautaires (services d'égout et d'eau)?
    - autres travaux d'immobilisation?
    - développement économique?
    - assistance sociale (allocation-logement)?
    - formation?

X Une estimation des coûts

Répondre aux besoins en logement dans les réserves exige chaque année des déboursés aux chapitres suivants :

a) construction de nouveaux logements
b) gestion de l'ensemble du parc immobilier
c) réparations d'usage et entretien préventif de tout le parc immobilier
d) réparations majeures et remise en état des logements plus anciens
e) prestation des programmes

Le présent chapitre livre *une estimation* préliminaire (c.-à-d. un ordre de grandeur approximatif) de ce qu'il pourrait coûter aux Indiens et au gouvernement du Canada de satisfaire aux besoins en logement et en infrastructures dans les réserves. Les estimations s'appliquent à deux exercices : 1990-1991 et 1999-2000. Elles donnent une bonne idée de l'incidence d'une population croissante et d'un plus grand parc immobilier dont il faut assurer le fonctionnement et l'entretien. On fait la distinction entre la population « régulière » et la population de la Loi C-31 des réserves, des fonds distincts étant déjà affectés aux besoins en logement de cette dernière.

Tous les chiffres sont exprimés en dollars constants de 1989-1990. Dans chaque cas, l'estimation des coûts suppose que les activités d'immobilisations et de fonctionnement sont intégralement payés en espèce au cours de l'exercice où elles sont survenues[1].

Dans tous les cas, les estimations se fondent sur *ce qu'il en coûte en moyenne au Canada*. Il est bien certain que les coûts effectifs sont appelés à varier d'une communauté ou d'une région à une autre. Dans certains cas, ils peuvent être substantiellement inférieurs, dans d'autres, supérieurs à la moyenne.

Parallèlement, certaines des estimations se fondent sur des hypothèses sur ce que chaque logement peut devoir nécessiter en fonctionnement et entretien ou réparation chaque année, ou sur la périodicité suivant laquelle un logement peut nécessiter des rénovations majeures. Il s'agit de moyennes tout au plus. Les coûts effectifs et la fréquence de l'entretien, des réparations et de la rénovation varient selon les logements et les collectivités.

1. Les coûts livrés dans ce document ne concernent que l'activité de logement *nouvelle* et n'inclut pas les paiements que l'on continue de verser pour les logements construits et financés au cours des années antérieures. D'autres ententes de financement qui auraient pu être prises (p. ex., financement par une dette à long terme) pourrait étaler les coûts sur d'autres exercices futurs. Toutefois qui veut mesurer cette incidence avec plus d'honnêteté et de précision devra également ajouter le remboursement des frais de possession des logements construits au cours des années précédentes.

Une estimation des coûts

a) Construction neuves annuelles

Facteurs

Pour la population *régulière* vivant dans les réserves (c.-à-d. celle qui ne relève pas de la Loi C-31), il faut au total environ 4 410 nouveaux logements par année pour :

- suffire à la demande de **logements des nouveaux ménages familiaux et non familiaux** (2 590 par année)
- réduire progressivement d'ici 1999-2000 **le nombre d'habitations où l'on retrouve plusieurs familles qui sont non conformes aux normes nationales** (c.-à-d. faire disparaître l'arriéré actuel) (1 170 par année)
- **remplacer les logements détruits chaque année** par le feu, les tempêtes, les inondations ou la détérioration à un point de non-retour (environ 650 par année en moyenne)

De plus, la population qui relève de la *Loi C-31* aura besoin d'environ 985 nouveaux logements par année jusqu'à la fin de 1997-1998 pour :

- régler **le solde des besoins en logement créés par la Loi C-31** (environ 985 par année, de 1990-1991 jusqu'à 1997-1998, ce qui correspond à l'augmentation annuelle estimative des ménages inscrits en vertu de la Loi C-31)

Coûts annuels

- **Population régulière :** 4 410 logements par année, à en moyenne 80 000 $ l'unité = 353 millions de dollars par année
- **Population de la Loi C-31 :** 985 logements par année à 80 000 $ l'unité = 79 millions de dollars par année
- **Total partiel :** 5 395 logements par année à environ 80 000 $ l'unité = 432 millions de dollars par année

(Nota : Le chiffre de 80 000 $ l'unité représente une moyenne nationale pondérée. Les coûts moyens diffèrent grandement d'une collectivité ou d'une région à l'autre. Les coûts réels du logement au pays vont de 40 000 $ ou de 50 000 $ l'unité jusqu'à plus de 150 000 $ l'unité.)

NOTA :

1. ***La demande totale** de logements (ménages familiaux et non familiaux) de la **population régulière dans les réserves** (c.-à-d. à l'exclusion de la population de la Loi C-31) passera, prévoit-on, d'environ 73 710 logements au début de 1990-1991 à 99 580 à la fin de 1999-2000. (Ces estimations se fondent sur les projections courantes de formation de familles et de ménages dans les réserves, suivant les hypothèses de la croissance moyenne préparées par Statistique Canada pour le*

MAINC.) De plus, il faudra environ 7 880 logements au cours des huit prochaines années pour répondre à ce qui reste de la demande de nouveaux logements de la ***population de la Loi C-31.*** *Cette* ***augmentation totale de la nouvelle demande*** *de 33 750 logements pendant la décennie qui vient équivaut aux deux tiers du nombre total de nouveaux logements qu'il faudra construire pendant la prochaine décennie. Comme on l'a déjà mentionné, il faudra en plus 11 710 logements pour faire disparaître* ***l'arriéré actuel*** *dans dix ans et un autre groupe de 6 500 logements pendant la prochaine décennie pour* ***remplacer les logements détruits*** *chaque année. Ainsi, faudra-t-il environ 51 960 nouveaux logements au cours de la prochaine décennie, soit une moyenne annuelle approximative de 5 195 logements.*

2. *Le* ***présent arriéré*** *en nouveaux logements à construire pour la population régulière, c'est-à-dire pour ramener aux normes nationales le taux de cohabitation des familles, représente environ 11 710 logements. Cette estimation se base sur le nombre de logements qu'il devrait y avoir au début de 1990-1991, à savoir 62 000 logements (pour la population régulière seulement), en comparaison d'une demande estimative d'environ 73 710 logements.*

3. *Le personnel du programme de logement du MAINC estime à environ 1 % du parc immobilier total les* ***pertes totales*** *annuelles au cours des dernières années. Grâce au programme élargi de rénovation et aux travaux indiqués de réparation et d'entretien constants, décrits aux paragraphes c) et d) qui suivent, la proportion de pertes totales pourrait diminuer un peu à l'avenir. Aussi, pour les estimations, a-t-on prévu qu'il faudrait en moyenne environ 650 logements par année pour remplacer, au cours des dix prochaines années, les pertes du parc immobilier.*

4. *La moyenne nationale estimative des coûts construction (80 000 $) est une* ***moyenne nationale pondérée,*** *fondée sur les estimations de la SCHL des coûts de logements comparables dans chaque région, suppléée par des estimations semblables préparées par Scanada Consultants Inc. (août 1989) pour le MAINC.*

b) Fonctionnement annuel

Au cours de la prochaine décennie, atteindre les taux susmentionnés de nouveaux logements pour satisfaire la demande croissante, remplacer les habitations perdues et ramener le nombre de ménages multifamiliaux aux normes nationales feront passer le parc immobilier total (celui de la population régulière et de la population de la Loi C-31) de 64 730 au début de 1990-1991 à environ, 110 190 à la fin de 1999-2000, chaque logement exigeant des travaux d'entretien périodiques.

Facteurs

- chauffage et électricité et (ou) services à 1 800 $ par année[1]
- assurance à 650 $ par année[2]

Coûts annuels

- 1990-1991 :
  - **Population régulière :** 62 000 logements à en moyenne 2 450 $ par année = 152 millions de dollars par année
  - **Population de la Loi C-31 :** 2 730 logements à en moyenne 2 450 $ par année = 7 millions de dollars par année
  - **Total partiel :** 64 730 logements à en moyenne 2 450 $ par année = 159 millions de dollars par année

- 1999-2000
  - **Population régulière :** 99 580 logements à en moyenne 2 450 $ par année = 244 millions de dollars par année
  - **Population de la Loi C-31 :** 10 610 logements à en moyenne 2 450 $ par année = 26 millions de dollars par année
  - **Total partiel :** 110 190 logements à en moyenne 2 450 $ par année = 270 millions de dollars par année

c) Réparations courantes et entretien préventif annuels

Selon les mêmes suppositions qu'en b) ci-dessus, le parc immobilier total (populations régulière et de la Loi C-31) passera, au cours de la prochaine décennie, de 64 730 logements au début de 1990-1991 à 110 190 à la fin de 1999-2000, chacun de ces logements exigeant des réparations d'usage et un entretien préventif.

Facteurs

- fenêtres, portes, placoplâtre, parement
- toiture, bardeaux, gouttières, etc.
- peinture
- systèmes de chauffage
- systèmes électriques

1. Moyenne pondérée basée sur les estimations soumises au MAINC par Scanada Consultants Inc., en août 1989. Chauffage et électricité/services coûtent généralement de 1 200 $ à 3 000 $ par année dans le cas des logements plus anciens, et de 1 000 $ à 1 800 $ par année pour les logements plus récents et à plus haute efficacité énergétique.

2. Estimation présentée en août 1988 par un groupe d'experts en logement à un atelier technique organisé par le MAINC.

- norme moyenne d'un programme « avisé » de réparations et d'entretien préventif d'un parc immobilier de taille et de qualité comparables à celui que l'on trouve dans les réserves, avec ajustement dû à une occupation et à une usure supérieures à la moyenne, plus les coûts plus élevés imputables au milieu rural et (ou) éloigné = 1 500 $ par année[1].

Coûts annuels

- 1990-1991 :
  - **Population régulière** : 62 000 logements à en moyenne 1 500 $ par année = 93 millions de dollars par année
  - **Population de la Loi C-31** : 2 730 logements à en moyenne 1 500 $ par année = 4 millions de dollars par année
  - **Total partiel** : 64 730 logements à en moyenne 1 500 $ par année = 97 millions de dollars par année

- 1999-2000 :
  - **Population régulière** : 99 580 logements à en moyenne 1 500 $ par année = 149 millions de dollars par année
  - **Population de la Loi C-31** : 10 610 logements à en moyenne 1 500 $ par année = 16 millions de dollars par année
  - **Total partiel** : 110 190 logements à en moyenne 1 500 $ par année = 165 millions de dollars par année

d) Rénovations et (ou) remises en état majeures annuelles

Une certaine partie du parc immobilier existant devra subir des rénovations ou des remises en état majeures si l'on veut récupérer les logements détériorés et (ou) prolonger de façon significative la vie utile des logements existants déjà au terme de leur « première génération ».

Facteurs

- Hors des réserves, le cycle de vie normal d'une habitation est de l'ordre de 35 à 50 ans, pourvu que sa conception et sa construction respectent les normes et qu'on veille à la réparer et à l'entretenir périodiquement. Il s'agit de la période au terme de laquelle l'habitation type aura besoin de rénovations majeures (c.-à-d. autres que les réparations mineures courantes comme le fait de repeindre, de remplacer le recouvrement de la toiture ou autres améliorations mineures) si l'on veut prolonger sa vie utile.
- De 35 000 à 40 000 logements du parc immobilier dans les réserves ont été construits

1. Moyenne pondérée basée sur les estimations fournies par Scanada Consultants Inc. au MAINC en août 1989. Les coûts d'entretien et de réparation habituels vont de 500 $ à 4 000 $ par année pour les habitations plus anciennes et de 500 $ à 1 800 $ par année pour les logements neufs.

avant 1980. Pour peu qu'un programme d'entretien et de réparation ait été appliqué, les logements construits depuis ce temps devraient pouvoir se passer de réparations majeures à tout le moins jusqu'au début du prochain siècle. Les habitations plus anciennes (d'avant 1980) comprennent de nombreux logements qui n'ont vraisemblablement pas été construits selon les normes. Qui plus est, peu d'entre eux auront profité d'un programme intégral et conséquent de réparations et d'entretien préventifs. Les habitations d'avant 1980 feront donc en premier lieu l'objet de rénovations et (ou) d'une remise en état au cours de la prochaine décennie[1]. On ne dispose pas de données quant à la répartition de ces logements en fonction de leur âge et (ou) de leur condition; cependant, en grande majorité, ces bâtiments plus anciens sont âgés de 10 à 25 ou 30 ans, soit de 20 ans en moyenne[2]. Afin d'accélérer les rénovations de ces logements plus anciens, il faudrait en rénover 2 000 en moyenne chaque année. On serait ainsi en mesure de rénover les logements d'avant 1980 lorsqu'ils atteindront en moyenne de 10 à 20 ans.

- On assume que pour la prochaine décennie tous les travaux de rénovation porteront sur le parc immobilier occupé par la population régulière, c.-à-d. celle qui ne relève pas de la Loi C-31.

  (Nota : Il faudrait songer à soutenir ce plan de rénovation à l'aide d'un programme adéquat et périodique d'entretien et de réparation, apte à prévenir plus ample détérioration du parc existant avant de procéder à la rénovation.)

Coûts annuels

- **Population régulière :** 2 000 logements par année à en moyenne 30 000 $ = 60 millions de dollars par année

1. Outre ceux qui ont besoin d'être rénovés et (ou) remis en état, il y a les logements qui sont dans un tel état de délabrement qu'ils ne peuvent (ou peu s'en faut, à brève échéance) être récupérés. Comme on a remarqué en a) *Constructions neuves annuelles* ci-dessus, il faudra construire en moyenne 650 logements par année au cours de la prochaine décennie pour remplacer les logements incendiés ou en état de détérioration au point de non-retour.

2. Conformément à une évaluation de la SCHL de l'espérance de vie des logements faite à partir d'un échantillonnage des réserves, qui révèle une durabilité moyenne des logements dans les réserves de 16 à 22 ans, selon l'époque où ils ont été construits et les normes de contruction respectées.

e) Prestation des programmes

En plus des coûts directs, il faut compter les coûts de la planification, de la gestion et de la prestation des programmes et services de logement, c.-à-d. les frais de la planification, de la gestion coordonnée des projets, des fonctions administratives reliées à la gestion du parc immobilier, à la tenue des bases de données, aux évaluations des besoins, à l'inspection, à l'obtention et à la coordination du financement, à l'évaluation périodique et à d'autres services administratifs semblables. Il faut aussi inclure dans ces frais les investissements nécessaires à l'organisation et à la mise sur pied des organismes de logement et des institutions à divers niveaux, et à la formation des gestionnaires des ensembles résidentiels et des experts directement impliqués dans la prestation du programme (c.-à-d. autres que les professionnels de l'industrie de la construction et des gens de métier). Les frais de la prestation dépendront de l'efficience que les institutions de logement aux niveaux des bandes conjointes, des conseils tribaux, des régions et même au niveau national pourront atteindre en réalisant des économies d'échelle. Pour établir une capacité raisonnable aux niveaux de la collectivité (p. ex., agent de logement de la bande), des conseils tribaux (peut-être 60 dans tout le pays) et des régions (peut-être 15 dans tout le pays), il faudrait envisager des dépenses totales de l'ordre de 15 millions de dollars par année, y compris la portion des frais de démarrage, du développement organisationnel et de la formation.

Frais annuels totaux (total de a, b, c, d et e ci-dessus):
Frais annuels en 1990/1991 et en 1999/2000 (dollars constants de 1989/90)

Estimation des dépenses annuelles nécessaires au logement à couvrir par les ressources combinées du gouvernement et des Premières nations

Activité de logement	1990-1991 (en millions de dollars)			1999-2000 (en millions de dollars)		
	Pop. rég.	Loi C-31	Total	Pop. rég.	Loi C-31	Total
a) Construction neuve annuelle à 80 000 $ l'unité construite	353	79	432	353	S.O.	353
b) Fonctionnement annuel (c.-à-d. chauffage, électricité, services et assurance) à 2 450 $ l'unité par année	152	7	159	244	26	270
c) Réparation annuelle d'usage et entretien préventif à 1 500 $ l'unité par année	93	4	97	149	16	165
d) Réparations majeures annuelles, remises en état à 30 000 $ l'unité rénovée, remise en état	60	S.O.	60	60	S.O.	60
e) Prestation annuelle du programme	15	S.O.	15	15	S.O.	15
FRAIS ANNUELS TOTAUX :	**673**	**90**	**763**	**821**	**42**	**863**

Nota : Les totaux ne sont pas toujours exacts à cause de l'arrondissement des chiffres.

Il faut prévoir des frais d'infrastructure supplémentaires de 25 à 35 millions de dollars par année en plus des dépenses annuelles courantes, pour la prestation des services d'eau, d'hygiène publique, de voirie et d'électricité pour les logements supplémentaires envisagés dans le présent document. Cette estimation porte sur le prolongement de ces

services et sur l'agrandissement des installations existantes de traitement et d'élimination des déchets. Le coût, à supporter par l'ensemble des collectivités, des installations existantes ou nouvelles et des services offerts au parc immobilier existant ou en construction doit être inclu dans le Plan des immobilisations à long terme du Ministère.

Les estimations précédentes des frais annuels totaux représentent les sommes *idéalement* nécessaires pour satisfaire pleinement à la demande ou améliorer et maintenir le niveau de qualité normatif des logements dans les réserves. Mais elles ne représentent d'aucune façon, à cette étape de la consultation, un accroissement des engagements financiers de la part du gouvernement fédéral.

Selon le principe **d'un partenariat entre le gouvernement du Canada et les Premières nations,** chacune des parties fera sa part pour répondre aux besoins en logement des Indiens, conformément aux politiques et normes proposées dans ce document de travail.

À l'heure actuelle, les *contributions fédérales* totales provenant du MAINC (y compris de son programme de logement et de l'allocation-logement de l'assistance sociale) et de la SCHL sont de l'ordre de 300 millions de dollars annuellement. Cette somme vient s'ajouter aux dépenses courantes engagées par les *Indiens* eux-mêmes pour se loger (peut-être de l'ordre de 100 millions de dollars ou plus par année).

L'écart entre les dépenses courantes et les dépenses idéalement nécessaires pour satisfaire à la demande selon les normes proposées doit être partagé entre le gouvernement du Canada et les Premières nations, conformément à la définition de *logement abordable* formulée au chapitre de la politique proposée de ce document de travail. Selon cette définition, aucun occupant ne devrait payer plus de 30 % de son revenu mensuel redressé pour se procurer un logement suffisant et acceptable.

En fait, si on se fie aux autres politiques de logement social du Canada, les occupants devraient verser entre 16,7 % et 25 % de leur revenu mensuel redressé pour se loger. La politique proposée dans le présent document laisse aux Premières nations la liberté d'établir leurs propres politiques internes quant à l'imposition de loyers ou au recouvrement des frais d'occupation. En estimant l'équité de sa propre contribution aux besoins en logement d'une collectivité donnée, le gouvernement supposera que la collectivité, à son tour, verse une part équitable, compte tenu de la situation financière de ceux qui ont besoin d'une aide pour se loger.

Questions :

- **Les estimations des coûts de logement totaux semblent-elles exactes et raisonnables?**

- **Que reste-t-il à faire pour porter les dépenses courantes au niveau souhaité de satisfaction des besoins en logement? Qu'adviendrait-il s'il devenait impossible d'agir dans l'immédiat?**

XI Conclusion

Sommaire

Le présent document a mis en relief quelques-uns des jalons initiaux devant servir à préparer une nouvelle approche de la question du logement dans les réserves. Il a par ailleurs soulevé nombre de questions qui cherchent à préciser les besoins et les priorités des Indiens.

La démarche vise à susciter des réflexions sur la nouvelle approche qui permettra d'atteindre les objectifs suivants :

- **établir le contrôle, par les Indiens**, des programmes de logement
- **accroître l'offre** de logements adéquats
- **améliorer la qualité globale** des logements neufs et des logements existants
- **abaisser le coût du logement**
- **veiller à créer une dette pour le logement** que les Premières nations **puissent gérer**
- **promouvoir une plus grande certitude des titres fonciers**
- **accroître les avantages économiques et les occasions d'emploi** que les Indiens et leurs collectivités pourraient tirer des investissements dans le logement

Ces objectifs seront atteints par les changements suivants :

- fonder les **nouveaux rapports entre le gouvernement fédéral et les bandes indiennes et leurs organismes désignés** sur les **principes de l'autonomie gouvernementale,** dans le contexte plus large des rapports entre la Couronne et les Premières nations

- définir **clairement la politique et les objectifs du gouvernement fédéral** en matière de logement dans les réserves, y compris **ce qu'il faut entendre par logement « abordable », « convenable » et « adéquat »,** définitions qui serviront à préciser les besoins en logement et à déterminer la part équitable des subventions que verse le gouvernement fédéral au règlement des coûts de logement dans les réserves.

- laisser **la plus grande latitude possible aux bandes indiennes et à leurs organismes désignés pour élaborer et mettre en œuvre leurs propres plans de logement** en tout respect de leurs propres besoins, priorités et stratégies

- permettre **la constitution et l'utilisation d'une représentation souple d'autorités et d'institutions** du logement indien aux paliers de la collectivité, du conseil tribal, de la région et peut-être même de la nation

- accroître **la capacité des bandes et de leur organismes de logement désignés à planifier et à administrer leurs activités en matière de logement**

- établir **des processus et des critères plus équitables** de répartition des subventions fédérales entre les bandes et les régions, eu égard aux besoins, coûts et situations financières qui s'expriment différemment d'une collectivité et d'une région à une autre

- proposer **des moyens d'inciter les Indiens à investir dans leur logement,** tout en **faisant également en sorte que la priorité soit accordée aux particuliers et aux collectivités qui en ont le plus besoin**

Prochaines étapes

Au terme des consultations dont le présent document de travail fera l'objet, le MAINC en résumera l'issue et dégagera les terrains d'entente. L'exercice servira de base à l'élaboration d'idées, d'options et de recommandations plus spécifiques sur lesquelles aura à se pencher le gouvernement. Toute proposition de changement ou de nouvelles politiques ou d'ententes devra recevoir l'approbation du Cabinet fédéral.

Il faudra évidemment prévoir une prudente transition. Le programme actuel continuera d'être en vigueur afin de faire en sorte que les subventions et l'aide technique cherchent toujours à satisfaire aux besoins incessants en logements, jusqu'à ce que le nouveau programme et les nouvelles dispositions de prestation soient en place. De nombreuses bandes seront fin prêtes à participer au nouveau programme et à adopter les nouvelles ententes. D'autres auront besoin de plus de temps et peut-être d'une aide spéciale pour mener à bien les études de planification nécessaires et développer leur propre capacité à administrer le programme et à le mettre en œuvre.

À la faveur de la mise à exécution de tout nouveau programme, il s'imposera de définir les modalités particulières des dispositions spécifiques d'élaboration du programme, les mécanismes de prestation, les conditions des ententes et autres aspects d'importance. Le gouvernement s'engage dans une avenue d'ouverture et de consultation qui permettra de s'attaquer à tous les aspects préoccupants que pourrait impliquer l'instauration de la nouvelle approche.

Pour plus d'information sur le présent document de travail et sur la façon de proposer des idées et des suggestions pour mettre en œuvre le nouveau programme de logement dans les réserves, veuillez vous adresser au bureau du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien le plus près de vous.

Assises d'un nouveau programme de logement dans les réserves

Annexe 1
Description du programme de logement actuel dans les réserves

Description du Programme de logement dans les réserves

Le Programme de logement offre le soutien voulu aux bandes et aux Indiens qui vivent dans les réserves ou sur les terres de la Couronne.

Le Ministère offre par le programme des subventions de capital de 19 000 $ à 45 000 $ pour la construction ou l'acquisition de maisons neuves (frais du transport et subside économique), et, en moyenne, 6 000 $ pour la rénovation et (ou) la remise en état des logements existants. Il dispose aussi de fonds pour la gestion, la planification, l'aide technique, l'inspection et la formation, ainsi que pour les projets de démonstration où sont mis à l'essai les techniques appropriées.

Le programme est administré par les conseils de bande, ou leurs organismes désignés, qui établissent des politiques de logement locales, y inclus la demande et l'affectation des fonds disponibles, l'établissement des priorités, la planification et la mise en œuvre des projets de logement.

Tous les logements neufs financés par le Ministère doivent au moins se conformer aux normes du Code national du bâtiment. Le Ministère ne vise pas, par ses subventions, à couvrir le coût total des logements; aussi, les bandes et les particuliers doivent-ils rechercher et obtenir les autres fonds nécessaires.

Des fonds supplémentaires peuvent provenir du propriétaire-occupant, de la bande et (ou) de la collectivité. Cette contribution peut être à la fois une contribution en argent et en travail. Le Programme assistance-travail fournit aussi des fonds d'aide sociale — c'est-à-dire les sommes que les personnes qui participent à la construction de maisons recevraient de l'aide sociale — qui viennent compléter les subventions du MAINC. Dans certains cas, Emploi et Immigration Canada (CEIC) accorde des fonds à des programmes de formation sur le tas greffés sur la construction d'un ensemble résidentiel. Les fonds de la CEIC ne remplacent pas de façon permanente les coûts de la main-d'œuvre; ils sont versés à des projets de formation reliés à la construction et ne durent donc qu'une période de temps déterminée.

Comme c'est le cas pour le logement hors des réserves, les prêts constituent à l'heure actuelle un élément important du logement dans les réserves. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation* (LNH), est impliquée dans la majorité des prêts de logement au Canada par l'assurance-prêt hypothécaire qu'elle offre en vertu de l'article 10 (ancien article 6) de la Loi. En vertu de ses pouvoirs, la SCHL offre aussi de l'aide aux familles à modeste ou faible revenu qui ne peuvent payer le plein coût d'un logement normal. De telles familles vivant dans les réserves sont admissibles à deux programmes clés de prêts subventionnés de la SCHL. Le Programme d'aide au logement locatif, dérivé de l'article 95 (l'ancien article 56.1) de la LNH, offre une subvention d'exploitation pour ramener les coûts de location à un niveau plus adapté à la capacité financière des familles à modeste ou faible revenu. La subvention d'exploitation est calculée d'après la différence entre la somme nécessaire à l'amortissement, sur une période de 35 ans, du coût total de la construction de l'ensemble

résidentiel au taux d'intérêt en vigueur sur le marché, et la somme requise pour amortir le capital au taux d'intérêt de 2 %, sur la même période de 35 ans.

À titre de promoteur, la bande doit conclure avec la SCHL une entente d'exploitation qui précise les conditions du versement de l'aide.

L'autre programme de la SCHL, le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), qui découle de l'article 51 (l'ancien article 34.1) de la LNH accorde un prêt susceptible de remise qui réduit ou élimine totalement les frais de remboursement des prêts obtenus pour la rénovation des maisons existantes. Les prêts PAREL doivent servir à améliorer ou à remettre en état les maisons existantes de cinq ans et plus et à corriger les éléments délabrés des habitations, notamment la structure, le système électrique, le chauffage, la plomberie, la protection contre l'incendie, la sécurité et l'accessibilité, si l'occupant est une personne handicapée. Le plafond du prêt est fixé à l'heure actuelle à 25 000 $, dont 8 250 $ pourraient éventuellement être remis. Ce programme fait l'objet d'une évaluation et pourrait être modifié quelque peu l'année prochaine.

La SCHL offre également des prêts directs à titre de prêteur de dernier recours en vertu de l'article 98 et des fonds pour la préparation de projets (FPP), en vertu de l'article 76 de la LNH.

Les fonds pour la préparation de projets se conjuguent avec ceux du Programme d'aide au logement locatif (article 95). L'aide prend la forme d'un prêt destiné à couvrir la planification initiale et l'élaboration du projet jusqu'au point où la SCHL peut s'engager à l'assurer. Le prêt s'ajoute aux coûts d'immobilisations du projet, si celui-ci démarre. Si le projet n'est pas approuvé ou se révèle infaisable, le prêt FPB peut être effacé totalement.

Les réserves sont situées sur des terres de la Couronne qui ont cette particularité de ne pouvoir être grevées d'hypothèques. Aussi, pour obtenir des prêts au logement, les bandes et les particuliers doivent-ils faire une demande de garantie ministérielle. Cette garantie assure le prêteur qu'il sera remboursé si l'emprunteur manque à ses engagements. Le prêteur doit être approuvé par la LNH et la bande doit déclarer au Ministre qu'elle assumera la responsabilité du remboursement de l'emprunt si le Ministre devait verser une somme ou l'autre, à cause de sa garantie.

Il existe encore un autre programme qui touche le logement dans les réserves : le Programme de développement social, qui offre des allocations-logement aux ménages admissibles. Règle générale, ces allocations servent à payer les frais du combustible, des services publics (électricité, eau, système sanitaire et téléphone) et de l'entretien et (ou) des réparations. Lorsqu'un logement est construit grâce au Programme d'aide au logement locatif de la SCHL, le Ministère paiera la partie des frais de location qui couvrent les articles susmentionnés, et il y ajoutera une allocation pour l'assurance, le remboursement de l'emprunt, la constitution d'une réserve de remplacement (des éléments majeurs) et l'administration courante du projet. Le Programme de développement social a pour politique de ne pas couvrir les frais de remboursement des emprunts, sauf dans le cas des logements où les prêts font partie intégrante du Programme d'aide au logement locatif ou du PAREL de la SCHL.

Assises d'un nouveau programme de logement dans les réserves

Annexe 2

Gestion des ressources par les bandes dans le cadre d'un nouveau programme : quatre exemples

Gestion des ressources par les bandes dans le cadre d'un nouveau programme : quatre exemples

1. Introduction

La nouvelle politique de logement veut accorder aux bandes toute la latitude possible d'élaborer leurs propres plans de logement, en comptant sur les ressources du gouvernement fédéral et sur leurs propres ressources.

Le présent document illustre de quatre exemples comment il pourrait être disposé des subventions mises à la dispositions des bandes dans le cadre d'une nouvelle politique de logement.

Les exemples représentent autant de moyens divers qui s'offrent aux bandes d'exploiter les ressources financières disponibles. **Ils ne prétendent pas suggérer les meilleures approches possibles.**

À noter qu'aux fins des exemples qui nous intéressent, le niveau de base de financement du MAINC **correspond exactement à ce que ce genre de bande reçoit à l'heure actuelle.**

Histoire de simplifier les choses et de permettre d'établir des comparaisons, les éléments principaux afférents à chacune des bandes sont les mêmes : besoins en logement, etc. Puisque la **situation du logement** qu'envisagent le chef et le conseil de bande est **la même** dans chaque cas, ainsi en va-t-il de la plupart des aspects du **plan quinquennal qu'ils adoptent** dans le but de combler les besoins. Cependant, les bandes dont les exemples font mention, aménagent **leur programme de façon différente** et obtiennent des résultats différents.

2. Contenu de chaque exemple

Les tableaux illustrés dans les quelques pages suivantes font d'abord état des besoins en logement, précisent ensuite la politique de logement proposée et (ou) l'aménagement du programme de la bande, puis le plan devant permettre de combler les besoins.

Suit un état des recettes et des frais pour la première année du plan de logement de chaque bande.

Enfin, il est donné de constater ce que chaque bande a pu accomplir au terme d'une période de cinq ans.

3. Limites des exemples

Les tableaux font état des résultats au bout d'un an. Les bandes voudront avoir une idée de ce qui va se produire au bout de cinq ou dix ans, particulièrement lorsque de nouvelles dettes entreront en ligne de compte.

À remarquer que le travail nécessaire dans chaque cas pourrait être distribué autrement au cours des cinq années afin de pouvoir tirer parti des diverses occasions qui se présenteraient dans la réserve. À titre d'exemple, la plupart ou l'ensemble des rénovations pourraient être exécutées en une année afin d'obtenir un bon prix sur les matériaux, etc.

Tous les exemples supposent l'adoption d'une politique selon laquelle si des loyers sont demandés pour toutes les maisons, l'assistance sociale du MAINC payera le loyer des localaires des unités existantes dans les réserves, qu'ils bénificient ou non d'un financement à cette fin. **Cette politique *n'a pas été approuvée*, mais elle représente une possibilité, qui fait l'objet d'une question dans le présent document de travail.**

À remarquer par ailleurs que les différents exemples ici illustrés ne tiennent pas compte du fait qu'une bande donnée puisse être **débitrice** avant même l'instauration de la nouvelle politique. On pourrait vouloir régler ces dettes à même l'injection de nouvelles subventions accordées chaque année s'il n'y a pas de rentrées suffisantes de recettes ou qu'il est survenu une perte inattendue de sources de financement, etc.

Les exemples **tiennent cependant compte,** dans le bilan des cinq années, **des nouvelles dettes** contractées sous le régime de la nouvelle politique.

Les exemples supposent que seules les contributions d'immobilisations en espèces seraient admissibles comme contrepartie de la portion «incitative» du financement. Cela signifie que cette caractéristique connaît une utilisation passablement restreinte étant donné que dans chaque cas retenu, la bande compte passablement d'assistés sociaux. Enfin, les fonds d'incitation pourraient connaître une distribution et une exploitation plus étendues que n'en font cas les exemples ici illustrés, compte tenu des résultats des consultations.

Les exemples supposent **dans tous les cas que la priorité est de conserver le parc immobilier existant.** Il n'est pas toujours assuré que les conseils de bande puissent garder cette priorité dans la pratique, compte tenu des pressions qui s'exerceront sur eux.

4. Causes de la dissimilarité des résultats

Certaines politiques et plans proposés permettent de toute évidence de produire plus de logements et d'emplois que d'autres, du fait qu'ils ajoutent aux fonds fédéraux déjà disponibles, qu'ils perçoivent plus de recettes et qu'ils ont des modalités de programme ayant pour effet de «libérer» plus efficacement les fonds disponibles. Il serait bon de se demander si toutes les approches seraient acceptables aux collectivités ou si toutes permettraient de faire des progrès suffisants dans l'amélioration du logement dans les réserves.

Bande du lac Creux : Stratégie de logement proposée

Situation du logement

Population habitant la réserve :	800
Nombre d'habitations :	160
Habitations nécessitant des rénovations majeures :	75
Liste d'attente :	25
Familles ou groupes de familles bénéficiaires de l'aide sociale :	100
Familles avec revenu d'emploi comme source principale de financement :	60

Plan de logement de la bande proposé par le chef

Politiques

Chacun règle la note du chauffage, de l'électricité et de l'alimentation en eau, à partir de son revenu ou de sa prestation d'aide sociale, mais aucun loyer.

Les gens s'acquittent de leurs propres réparations et de l'entretien par du travail et des contributions en nature.

La bande possède et administre toutes les habitations de la réserve.

Toute construction de logement neuf et toute rénovation sont payées intégralement au cours de l'année d'exécution des travaux : aucun financement par emprunt.

Plan

Réparations et entretien courants de chaque maison effectués chaque année en priorité.

Construction de 5 nouveaux logements par année.

Rénovation de 15 logements par année.

Bande du lac Creux : Financement du logement

Frais

Chauffage, électricité et eau à 1 800 $ par logement, par année	288 000 $
Assurances à 650 $ par logement, par année	104 000 $
Réparations et entretien courants pour tous les logements à 1 500 $ par logement, par année	240 000 $
Construction de logements neufs pour satisfaire aux besoins, à 80 000 $ par logement, construction de 5 logements par année	400 000 $
Rénovations majeures à 30 000 $ par logement, rénovation de 15 logements par année	450 000 $
Frais de prestation à 10 % des coûts de construction et de rénovation	85 000 $
Total des frais annuels	**1 567 000 $**

Bande du lac Creux : Financement du logement

Recettes

Versements des particuliers qui ont un emploi, chauffage, électricité et eau	108 000 $
Versements des particuliers qui ont un emploi, assurance propre	39 000 $
Versements de l'Assistance sociale, chauffage, électricité, eau, assurance des bénéficiaires	245 000 $
Versements/travail liés aux frais d'entretien et de réparation courants à 750 $ par année	120 000 $
Travail exécuté par les mis-en-attente pour construire des logements neufs	40 000 $
Travail exécuté par ceux dont les logements nécessitent des rénovations majeures	45 000 $
Subvention du MAINC pour les besoins fondamentaux et les faibles revenus	400 000 $
Subvention du MAINC pour les frais de prestation	50 000 $
Total des recettes	**1 047 000 $**
Déficit	**520 000 $**

Bande du lac Creux : Bilan après cinq ans

1. Réparations et entretien courants exécutés.

2. En raison du manque à gagner, construction de seulement 3 logements par année, 10 familles de la liste d'attente initiale toujours sans logement.

3. En raison du manque à gagner, rénovation de seulement 3 logements par année, 60 logements donc toujours sous la norme.

4. Aucune imputation de loyer, donc aucune nouvelle subvention d'aide sociale du MAINC. Plus de 360 000 $ de recettes par année en provenance de cette source font défaut, auxquels s'ajoutent plus de 216 000 $ en recettes d'allocation de la part de ceux qui ont un emploi.

5. 30 emplois d'un an créés dans la réserve au cours de la période de cinq ans.

Observation

Il est peu vraisemblable que ce plan soit acceptable pour la collectivité; d'ailleurs il ne permet pas de faire progresser suffisamment les conditions de logement. Il ne suscite pas assez d'activités en matière de logement.

Bande du lac Clair : Stratégie de logement

Situation du logement

Population habitant la réserve :	800
Nombre d'habitations :	160
Habitations nécessitant des rénovations majeures :	75
Liste d'attente :	25
Familles ou groupes de familles bénéficiaires de l'aide sociale :	100
Familles avec revenu d'emploi comme source principale de financement :	60

Plan de logement de la bande proposé par le chef

Politiques

Chacun règle la note du chauffage, de l'électricité et de l'alimentation en eau, à partir de son revenu ou de sa prestation d'aide sociale.

La bande possède et administre toutes les habitations de la réserve.

Chaque habitant de la réserve verse un loyer fixe de 200 $ par mois, sur son revenu ou sa prestation d'aide sociale, puisque dans les réserves, la plupart des revenus s'équivalent. Le loyer couvre les frais d'assurance, de réparation et d'entretien courants.

Aucun financement par emprunt.

Plan

Exécution des réparations et de l'entretien courant en priorité pour chaque logement, chaque année.

Construction de 5 nouveaux logements par année.

Rénovation de 15 logements par année, la rénovation constituant la toute première priorité au chapitre des ressources.

Bande du lac Clair : Financement du logement

Frais

Chauffage, électricité et eau à 1 800 $ par logement, par année	288 000 $
Assurances à 650 $ par logement, par année	104 000 $
Réparations et entretien courants pour tous les logements à 1 500 $ par logement, par année	240 000 $
Construction de logements neufs pour satisfaire aux besoins, à 80 000 $ par logement, construction de 5 logements par année	400 000 $
Rénovations à 30 000 $ par logement, rénovation de 15 logements par année	450 000 $
Frais de prestation à 10 % des coûts de construction et de rénovation	85 000 $
Total des frais annuels	**1 567 000 $**

Bande du lac Clair : Financement du logement

Recettes

Versements des particuliers qui ont un emploi, chauffage, électricité et eau	108 000 $
Versements de l'Assistance sociale, chauffage, électricité et eau, pour les bénéficiaires de l'aide sociale	180 000 $
Loyers versés par tous les occupants, couvrant les frais d'assurance, de réparation et d'entretien courants	380 000 $
Travail exécuté par les mis-en-attente pour construire des logements neufs	40 000 $
Travail exécuté par ceux dont le logement nécessite des rénovations majeures	45 000 $
Subvention du MAINC pour les besoins fondamentaux et les faibles revenus	400 000 $
Subvention du MAINC pour les frais de prestation	50 000 $
Total	**1 207 000 $**
Déficit	**360 000 $**

Bande du lac Clair : Bilan après cinq ans

1. Travaux de réparation et entretien courants exécutés.

2. En raison du manque à gagner, 3 logements construits par année; 10 familles restent donc sur la liste d'attente.

3. En raison du manque à gagner, rénovation de 8 logements par année; 35 logements demeurent inférieurs aux normes.

4. La bande s'est privée de recettes de location éventuelles de 72 000 $ par année en imposant un taux de location fixe de 200 $ par mois aux familles qui comptent sur un revenu d'emploi, au lieu de fixer les loyers en fonction du revenu. La bande s'est également trouvée à ne pas profiter d'une somme de 120 000 $ que lui aurait valu l'aide sociale au logement du MAINC n'eût été de la politique d'imposition de taux de location fixes.

5. 42,5 emplois d'un an ont été créés dans la réserve au cours de la période de cinq ans.

Observation

Ce plan est assez fructueux, mais laisse encore beaucoup à désirer pour l'amélioration du logement.

Bande du lac Ovale : Stratégie de logement

Situation du logement

Population habitant la réserve :	800
Nombre d'habitations :	160
Habitations nécessitant des rénovations majeures :	75
Liste d'attente :	25
Familles ou groupes de familles bénéficiaires de l'aide sociale :	100
Familles avec revenu d'emploi comme source principale de financement :	60

Plan de logement de la bande proposé par le chef

Politiques

Chacun verse 25 % de son revenu, qu'il soit locataire ou propriétaire, après déduction des premiers 3 000 $ de revenu d'emploi pour dépenses liées à un emploi. Cette somme couvre les frais de chauffage, d'électricité, d'eau, d'assurance, d'entretien et de réparation courants.

La bande possède et administre la moitié des habitations de la réserve, le reste appartient à des propriétaires-occupants.

La bande finance tout le logement par des emprunts, pourvu qu'ils puissent être intégralement couverts par ses recettes.

Les nouveaux logements peuvent être achetés contre un acompte de 10 %; l'acheteur obtient une garantie de rachat et un rendement garanti de 7 % par année.

Les nouveaux logements sont attribués dans une proportion de 40 % aux bénéficiaires de l'aide sociale et de 60 % à ceux qui désirent acheter. Les logements de ceux qui emménagent dans un nouveau logement sont achetés par la bande et loués aux bénéficiaires de l'aide sociale.

La bande dispose d'un fonds de prêts renouvelable pour ceux qui désirent devenir propriétaires et émet des actions à revenu variable afin de rendre l'accès à la propriété abordable à ceux qui gagnent 19 000 $ et plus.

Annexe 2

Plan

Exécution des réparations et de l'entretien courant à titre prioritaire pour chaque logement, chaque année.

Construction de 5 nouveaux logements par année.

Rénovation de 15 logements par année.

Bande du lac Ovale : Financement du logement

Frais

Chauffage, électricité et eau à 1 800 $ par logement, par année	288 000 $
Frais d'assurance à 650 $ par logement, par année	104 000 $
Réparations et entretien courants de chaque logement, à 1 500 $ par logement, par année	240 000 $
Remboursement des emprunts à 12 % d'intérêt (9 100 $ par année pendant 25 ans) pour couvrir la construction de logements neufs à 72 000 $ par logement; construction de 5 logements par année)	45 500 $
Remboursement des emprunts sur 50 % des coûts de rénovation, ou 15 000 $ par logement (4 008 $ par année pendant cinq ans); rénovation de 15 logements par année	60 120 $
Frais de prestation à 10 % des coûts de construction et de rénovation	85 000 $
Rendement de la mise de fonds, nouveaux acheteurs, à 7 % de 8 000 $ X 3 logements	1 680 $
Prêts remboursables pour ramener les logements neufs à la portée de ceux qui gagnent 19 000 $ par année, à 25 % du revenu (38 000 $ par logement requis) X 3 logements	114 000 $
Achat des logements de ceux qui déménagent, à 38 000 $ par logement, 3 propriétaires actuels	114 000 $
Total des frais annuels	**1 052 300 $**

Bande du lac Ovale : Financement du logement

Recettes

Paiements du loyer par ceux qui ont un emploi, à 25 % du revenu approximatif de 19 000 $, moins déduction de 3 000 $	240 000 $
Paiements du loyer par l'Assistance sociale, à 25 % de l'aide sociale, pour les bénéficiaires qui touchent environ 10 000 $	250 000 $
Paiements/travail des propriétaires pour couvrir intégralement les coûts de réparation et d'entretien courants, à 1 500 $ par année	120 000 $
Paiements de mise de fonds par ceux qui désirent acheter un logement neuf	40 000 $
Remboursement au fonds de prêts renouvelable constitué par les produits des ventes de ceux qui déménagent	114 000 $
Subvention du MAINC pour les besoins fondamentaux et les faibles revenus	400 000 $
Subvention du MAINC pour le fonds d'encouragement afin de pairer les mises de fonds des acheteurs	40 000 $
Subvention du MAINC pour les frais de prestation	50 000 $
Total des recettes annuelles	**1 254 000 $**
Surplus	**201 700 $**

Bande du lac Ovale : Bilan après cinq ans

1. Maintien du programme d'entretien et de réparation courants.

2. Logement de 25 familles de la liste d'attente.

3. Rénovation de 75 logements inférieurs aux normes.

4. Établissement d'un fonds destiné à couvrir les frais éventuels du service de la dette, mais nécessité pour la bande d'imposer des frais annuels aux locataires et propriétaires pour couvrir ses dettes, à moins de réduire la production annuelle au cours des années subséquentes.

5. Création de 75 emplois d'un an dans la réserve au cours de la période de cinq ans.

Observation

Ce plan permet d'atteindre tous les objectifs établis par le chef, mais il crée un lourd fardeau financier aux membres de la bande; il faudra surveiller attentivement la croissance de la dette.

Bande du lac Oblong : Stratégie de logement

Situation du logement

Population habitant la réserve :	800
Nombre d'habitations :	160
Habitations nécessitant des rénovations majeures :	75
Liste d'attente :	25
Familles ou groupes de familles bénéficiaires de l'aide sociale :	100
Familles avec revenu d'emploi comme source principale de financement :	60

Plan de logement de la bande proposé par le chef

Politiques

Tous logements de la réserve appartiennent à leurs occupants.

Chacun règle les frais de chauffage, d'électricité, d'eau, d'assurance, de réparation et d'entretien courants, qu'il ait un emploi ou qu'il soit bénéficiaire de l'aide sociale.

La bande dispose d'un fonds de prêts renouvelable pour ceux qui veulent acheter un logement neuf et consent des prêts à un taux d'intérêt qui est fonction du revenu afin de faire en sorte que personne ne débourse plus de 30 % de son revenu pour rembourser son emprunt et payer les frais de chauffage, d'électricité, d'eau, d'assurance, de réparation et d'entretien courants. Chaque acheteur est tenu de faire une mise de fonds de 5 % en capitaux propres.

La bande finance entièrement les coûts de rénovation par des emprunts auprès d'une institution financière indienne.

Plan

Exécution en priorité des réparations et de l'entretien de routine, chaque année, pour chaque logement.

Construction de 5 logements neufs par année.

Rénovation de 15 logements par année.

Bande du lac Oblong : Financement du logement

Frais

Chauffage, électricité et eau à 1 800 $ par logement, par année	288 000 $
Frais d'assurance à 650 $ par logement, par année	104 000 $
Réparations et entretien de routine de tous les logements, à 1 500 $ par logement, par année	240 000 $
Prêt du fonds de prêts renouvelable pour construction neuve, à 76 000 $ par logement	380 000 $
Remboursement des emprunts sur 100 % des coûts de rénovation, ou 30 000 $ par logement (8 016 $ par logement par année pendant cinq ans); rénovation de 15 logements par année	120 240 $
Frais de prestation à 10 % des coûts de construction et de rénovation	85 000 $
Total des frais annuels	**1 217 240 $**

Bande du lac Oblong : Financement du logement

Recettes

Paiements des droits de possession par ceux qui ont un emploi, couvrant leurs frais de chauffage, d'électricité, d'eau, d'assurance, de réparations et d'entretien courants	237 000 $
Versements de l'Assistance sociale pour couvrir les frais de chauffage, d'électricité, d'eau, d'assurance et de réparation et d'entretien courants des bénéficiaires de l'aide sociale	395 600 $
Versements de ceux qui achètent un logement neuf grâce au fonds de prêts renouvelable : revenu moyen de 18 000 $ X 30 % = 4 500 $ - frais du ménage de 3 950 $ par année = 550 $ à affecter au remboursement de l'emprunt, par ménage	2 750 $
Mises de fonds des acheteurs de logement neuf	20 000 $
Subvention du MAINC pour les besoins fondamentaux et les faibles revenus	400 000 $
Subvention du MAINC pour le fonds d'encouragement	20 000 $
Subvention du MAINC pour les frais de prestation	50 000 $
Total	**1 125 350 $**
Déficit	**91 890 $**

Bande du lac Oblong : Bilan après cinq ans

1. Maintien du programme de réparation et d'entretien courants.

2. Logement de 20 des 25 familles de la liste d'attente; construction d'un logement de moins que prévu par année, en raison de la faiblesse du fonds de prêts renouvelable au cours des premières années de son existence. Au cours des années subséquentes, il sera possible de prêter davantage puisqu'il y aura rentrées de remboursement. La faiblesse du fonds peut être éliminée si l'on élève le revenu moyen de ceux qui ont été servis au cours des premières années d'existence du fonds et en faisant porter le gros des efforts sur la rénovation des logements occupés par les gens à plus faible revenu.

3. Rénovation de 36 des 75 logements qui ne répondent plus aux normes; les emprunts coûtant plus cher, il a fallu retrancher par multiples croissants de 4 des logements prévus pour la rénovation; autrement dit, la rénovation des logements suit l'ordre suivant : 15, 11, 7, 3, 0. Il faudra compter sur une augmentation des recettes pour couvrir le financement des rénovations au cours des années à venir.

4. 48 emplois d'un an ont été créés dans la réserve au cours de la période de cinq ans.

Observation

Ce plan a des avantages à long terme, mais il est plus lent pour améliorer le logement à court terme. Le problème est qu'il faut du temps pour constituer un fonds de prêts renouvelable, à moins qu'on ne le constitue dès le départ par une importante somme de capitaux.

Assises d'un nouveau programme de logement dans les réserves

Annexe 3

Quelques idées sur la mise en œuvre d'une nouvelle politique de logement

Quelques idées sur la mise en œuvre d'une nouvelle politique de logement

1. Instauration par étapes de la nouvelle politique

Les nouveaux concepts de la politique du logement définis dans le document de travail font place à un accroissement considérable du contrôle exercé par les Indiens. À vrai dire, les bandes exerceraient sur leurs politiques et la répartition des ressources du programme un contrôle plus considérable que n'en ont les municipalités ou les gouvernements provinciaux sur les fonds fédéraux. Ce contrôle élargi serait vraisemblablement fonction de la disposition et de la capacité des bandes à l'exercer.

À l'heure actuelle, les bandes ne sont pas toutes également en mesure de prendre une plus grande part du fonctionnement et de la responsabilité de leurs programmes de logement. Aussi faudrait-il prévoir chez de nombreuses bandes le temps nécessaire pour en arriver à instaurer la nouvelle approche de la politique du logement.

2. Rôle de soutien clé joué par le conseil tribal et (ou) les organismes de logement régionaux

Dans ce processus, les conseils tribaux ou les organismes régionaux pourraient jouer un rôle clé, particulièrement pour fournir les connaissances et les compétences techniques ou pour mener à bien les tâches qui ne sont pas économiquement rentables pour les bandes plus petites.

On pourrait recourir à des stimulants pour créer ou renforcer de tels organismes. Le MAINC serait disposé à conférer à de tels organismes des pouvoirs substantiels de planification et d'exécution.

3. Utilisation des modèles de programme

Afin d'aider les bandes à arrêter leurs décisions en matière de politique du logement, on pourrait proposer plusieurs modèles de politique et de programme à titre d'exemples. Les politiques et programmes de logement qui ont connu du succès dans des réserves (fonds de prêts renouvelable), ou ailleurs dans des circonstances similaires (logement coopératif), pourraient être colligés et présentés par écrit.

4. Étapes éventuelles de la mise en œuvre

Les étapes proposées ci-dessous ne cherchent pas à imposer un carcan dans lequel une bande serait tenue de fonctionner, mais elles constituent le « déroulement type » que la bande devrait prévoir et un moyen par lequel elle pourrait vérifier si elle est prête à participer aux ententes du nouveau programme.

Première étape : La bande se familiarise avec la nouvelle politique

Le processus de consultation en rapport avec le document de travail opérera une certaine sensibilisation à la nouvelle politique et au nouveau programme.

Une fois l'élaboration achevée, il deviendra absolument nécessaire de mener des séances d'orientation à l'intention du conseil de bande et des gens clés participant au logement dans les réserves.

À ce stade, il s'agit de fournir aux gens l'occasion de prendre connaissance des éléments de base avec lesquels ils devront composer et de chercher à déterminer, à partir de leurs réponses, le rythme de la mise en œuvre du programme.

Deuxième étape : La bande fait le point sur ses besoins, ressources, endettement et compétences de l'heure

La bande voudra déterminer combien de logements elle aura besoin de construire, rénover et réparer au cours des cinq prochaines années.

Elle voudra savoir combien elle peut consacrer au logement au cours des années à venir et ce qu'il lui reste à régler comme obligations en matière d'endettement.

Elle voudra déterminer les compétences qui lui manquent pour assurer l'entretien, le fonctionnement, et la construction et (ou) la rénovation des logements selon les normes acceptables.

Troisième étape : La bande établit et (ou) confirme ses structures et son encadrement législatif en matière de logement

Bien au fait de ses besoins fondamentaux et de sa capacité d'exécution, la bande sera amenée à déterminer si elle dispose de l'autorité nécessaire en matière de planification communautaire, de normes de construction, de sécurité d'occupation, d'imposition de loyers et de tous autres aspects fondamentaux de la politique et de la gestion du logement.

Elle décidera peut-être d'instaurer son propre organisme de logement, s'il n'existe pas encore, pour s'occuper des logements locatifs de la réserve et, en signant des contrats, pour faire construire des logements neufs ou rénover les logements anciens.

Quatrième étape : La bande établit et (ou) confirme ses politiques de logement

Après avoir défini son encadrement législatif et organisationnel, la bande pourrait vouloir établir ou confirmer des politiques précises sur :

- l'attribution des logements en fonction des besoins;
- l'occupation des logements libres;
- le versement des loyers ou des frais d'occupation;
- l'entretien des logements par les ménages;

- les frais de chauffage, d'éclairage et d'alimentation en eau;
- le règlement des différends en matière d'occupation, de paiements, etc.

Cinquième étape : Le conseil tribal et (ou) l'organisme régional organisent un programme de formation pour tous ceux qui participent d'une façon ou d'une autre à la nouvelle politique

Les responsables de l'application de la nouvelle politique devront recevoir la formation nécessaire à l'exercice de leurs responsabilités si un nouvel organisme de logement est institué. Ceux qui participent déjà à l'administration du logement pourraient devoir se familiariser avec de nouvelles techniques et approches d'exercice de leurs responsabilités.

Sixième étape : La bande élabore son premier plan quinquennal de logement

Bien qu'elle ait posé les bases préliminaires de son plan de logement, la bande n'y apportera la touche finale qu'au moment où les responsables seront en place et prêts à l'exécuter.

Septième étape : Le MAINC étudie et approuve les plans et ressources de la bande en matière de logement

Si les travaux préliminaires sont terminés, l'approbation du MAINC pourrait n'être qu'une simple formalité. Diverses autorisations auront déjà été accordées à l'occasion des étapes préparatoires, en matière de subventions à la formation, par exemple.

Huitième étape : Le MAINC approuve les garanties ministérielles projet par projet

Cette étape ne s'imposera que si une bande opte pour le financement par emprunt.

Neuvième étape : Le MAINC approuve le paiement des loyers sur la portion logement de l'aide sociale en fonction des structures et projets de la bande

Ici encore, cette étape ne sera nécessaire que si les bénéficiaires de l'aide sociale doivent être logés dans les habitations construites ou rénovées selon la nouvelle politique.

Dixième étape : Le MAINC vérifie les réalisations de la bande par rapport à son plan de logement

Le financement de la deuxième à la cinquième année du plan pourrait dépendre de la bonne exécution du plan; de nouvelles ententes seront signées à la lumière d'une évaluation formelle menée au cours de la quatrième année de l'entente.

5. Conclusion

Pendant qu'au palier local, la bande franchit les étapes susmentionnées, le conseil régional ou tribal serait déjà en train de mettre sur pied un organisme semblable selon un processus parallèle. Ces démarches vraisemblablement enchaîneraient sur celles déjà entreprises pour constituer des institutions financières indiennes.